Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.
Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Asunto: Acción de tutela Nº 2022 – 598

Proveniente del Juzgado Primero Civil Municipal.

Sentencia Segunda Instancia

Fecha: Julio veintiocho de dos mil veintidós

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Decreto Nacional 2591 de 1991 se emite sentencia de segundo grado en la actuación de la referencia.

1.- Identificación de la parte accionante: (Art. 29 Núm. 1 D. 2591/91):

- Solicitante: Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - Enterritorio.

- Apoderado: Edinson Correa Vanegas, identificado con C.C. 91.446.964 y T.P. 231.422.

2.- Identificación de quien provenga la amenaza o vulneración: (Art. 29 Núm. 2 D. 2591/91):

a) La actuación es dirigida por el tutelante en contra de:

- 2C Ingenieros S.A.

3.- Determinación del derecho tutelado: (Art. 29 Núm. 3 D. 2591/91):

La parte accionante indica que se trata del derecho fundamental de petición.

4.- Síntesis de la demanda:

a) *Hechos:* La parte accionante indicó:

- En abril 29 de 2022, presentó petición ante la sociedad accionada, la cual a la fecha de presentación de la acción de tutela no ha sido contestada.

b) *Petición:*

- Tutelar el derecho deprecado.

- Ordenar a 2C Ingenieros S.A., contestar de manera clara, concisa, de fondo el derecho de petición 20222700080111.

5- Informes:

a) La accionada guardo silencio.

6.- Decisión impugnada.

Se resolvió la primera instancia de la siguiente manera:

a) Consideraciones: Negó el amparo teniendo en cuenta que:

- Lo pretendido mediante derecho de petición debe ser resuelto dentro del trámite contractual ya sea público o privado, dado que lo solicitado son documentos que incumbe a obligaciones convencionales.

- No existe la subordinación exigida por la jurisprudencia constitucional.

- Tampoco se constató posición dominante.

b) Orden:

- Negar la acción de tutela.

7.- Impugnación: (Art. 29 Num. 3 D. 2591/91):

Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - Enterritorio, presentó impugnación indicando:

- Con la acción de tutela no se ha pretendido sustituir ningún proceso ordinario o especial.

- La acción de tutela procede contra las acciones u omisiones de particulares, si se encuentran encargos de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante sea el instrumento para garantizar derechos fundamentales.

- Resulta procedente el derecho de petición frente a la accionada, en la medida que existe una relación sustentada en un contrato, y la accionante es una Entidad al Servicio del Estado para agenciar las políticas de desarrollo del Gobierno Nacional y de los niveles territoriales, por tanto, el contratista tiene el deber de información en relación con su contratante, y esta es respecto de aspectos de interés general de la población.

- Los documentos solicitados son para conocer la situación de la obra para la que ejercía interventoría.

- A la accionada le fue informado que los informes mensuales PGIO No. 3 y 4, no fueron aceptados, dado que no cumplían con los requisitos mínimos establecidos en las reglas de participación.

8.- Problema jurídico:

¿La accionada vulnera los derechos deprecados por la accionante?

9.- Consideraciones probatorias y jurídicas:

a.- Normas aplicables: Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia.

b.- Fundamentos de derecho:

El derecho de petición está catalogado como fundamental de aplicación inmediata, según el artículo 85 de la Constitución Política y está definido en el artículo 23 ibídem como el que tiene toda persona a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

La Corte Constitucional ha fijado características especiales, que buscan la resolución y protección inmediata de este derecho fundamental. Ha considerado que el núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión. En varios pronunciamientos como las sentencias T- 377 de 2000, T- 161 de 2011, T-146 de 2012, T-149 de 2013 y T- 139 de 2017/, indicó:

> *"…19.- De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política "[t]oda 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."*
> *La Corte ha señalado, en reiteradas oportunidades, que el derecho fundamental de petición es esencial para la consecución de los fines del Estado tales como el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas.[34]*
>
> *20. Asimismo, esta Corporación ha indicado que el derecho de petición se satisface cuando concurren los siguientes elementos que constituyen su núcleo esencial[35]: (i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la prontitud y oportunidad de la respuesta, es decir, que se produzca dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible[36]; (iii) la emisión de una respuesta clara, precisa y de fondo, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y (iv) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, al margen de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido[37]…"*

c.- Caso concreto:

Revisadas las pretensiones del actor y el devenir de la acción de tutela, advierte el Despacho que el objeto principal de la misma y que podría afectar derechos fundamentales, es la no contestación al derecho de petición presentado por la accionante.

La Corte Constitucional en providencias como la T-317 de 2013, precisó que las entidades públicas son titulares de derechos fundamentales, como el derecho de petición, y por tanto estos son susceptibles de ser amparados vía acción de tutela:

> ***"TITULARIDAD DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE ENTIDADES PÚBLICAS***
>
> *En la sentencia C-360 de 1996, la Corte reconoció que en determinados eventos las personas jurídicas -incluso las personas jurídicas de derecho público- pueden ser titulares de derechos fundamentales. En esa misma providencia señaló que dicha titularidad depende de* ***(i)*** *que así lo permita la naturaleza del derecho objeto de la vulneración o amenaza, y,* ***(ii)*** *que exista una relación directa entre la persona jurídica que alega la vulneración y una persona o grupo de personas naturales, virtualmente afectadas. Advirtió también que las personas jurídicas de derecho público pueden ser titulares de aquellos derechos fundamentales cuya naturaleza así lo admita y, por lo tanto, están constitucionalmente habilitadas para ejercitarlos y defenderlos a través de los recursos que, para tales efectos, ofrece el ordenamiento jurídico*[1].
>
> *En la sentencia SU-182 de 1998*[2]*, al realizar un extenso análisis de la titularidad de derechos de las personas jurídicas de derecho público, esta Corporación señaló que dentro de la gama de aquellos garantizados en un Estado Social de Derecho a este tipo de sujetos hay algunos de naturaleza fundamental, "en cuanto estrechamente ligados a su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece y, por supuesto, al ejercicio de derechos de las personas naturales afectadas de manera transitiva cuando son vulnerados o desconocidos los de aquellos entes en que tienen interés directo o indirecto*[3]*", por ende susceptibles de ser amparados por vía de tutela.*
>
> *Así, señaló la sentencia en cita: "La jurisprudencia constitucional ha reconocido que pueden ser titulares, de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, a la libertad de asociación, a la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, al acceso a la administración de justicia, al derecho a la información, al habeas data y al derecho al buen nombre, entre otros*[4]*, que son susceptibles de ser protegidos en cabeza de una persona jurídica, a condición de que en la relación jurídica concreta que origina la tutela tengan la condición de titulares de esos derechos."*[5]
>
> *Y, en particular sobre las personas jurídicas de derecho público ha señalado la Corte:"[L]as estatales propiamente dichas así como las de capital mixto - público y privado- no están excluidas de los derechos fundamentales, en lo que se ajuste a su naturaleza, actividad y funciones, toda vez que, por conducto de sus órganos y con indudable repercusión en el interés y en los derechos de los seres humanos, son sujetos que obran con mayor o menor autonomía dentro del cuerpo social, que no puede menos de*

[1] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[2] En la sentencia SU-182 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, se revisaron los fallos proferidos a raíz de de una acción de tutela promovida por las Empresas Municipales de Cali, Empresas Publicas de Pereira, Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá, Empresas Públicas de Medellín, Empresas Públicas de Bucaramanga y Edatel S.A., contra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, la Corte realizó un completo desarrollo sobre los alcances de la legitimación por activa de las personas jurídicas de derecho público para actuar en tutela.
[3] Ibíd.
[4] Sentencias T- 441 de 1992; SU- 182 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.
[5] Sentencia C-267 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

> *reconocer su existencia y su influjo, benéfico o perjudicial según cada caso, como tampoco ignorar sus obligaciones, deberes, cargas y prerrogativas. La persona jurídica pública no es un simple enunciado teórico ni una ficción, como durante algún tiempo lo aceptaron la ley y la doctrina, sino una incontrastable y evidente realidad que las normas no ignoran ejerce derechos y contrae obligaciones[6]".*
>
> *Finalmente y sin perjuicio de lo expuesto, la jurisprudencia ha hecho distinción respecto de los derechos fundamentales de los cuales puede ser titular una persona jurídica[7], señalando que algunos de ellos se refieren exclusivamente a la persona humana y, por tanto, aquellas no estarían legitimadas para recurrir a su amparo. Por ejemplo, el derecho a la vida, a la prohibición de la desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes o al derecho a la intimidad familiar[8]. Tampoco son titulares del derecho a la dignidad humana[9], ni de los derechos a la intimidad personal y a la honra, los cuales "solamente se reconocen al ser humano, pues son atributos propios de éste, inherentes a su racionalidad, inalienables, imprescriptibles y connaturales con el reconocimiento de su dignidad".[10] Bajo ese entendido, se ha dicho que una persona jurídica tiene derecho a la igualdad, a la inviolabilidad de domicilio, petición, debido proceso, libertad de asociación, acceso a la administración de justicia y el derecho al buen nombre, sin que esta enunciación pretenda ser exhaustiva."*

Así mismo, la Corporación en providencias como la C-951 de 2014, indicó que el derecho de petición procede frente a particulares cuando el particular presta un servicio público, o cuanto realiza funciones de autoridad, en cuyo caso, opera igual como si se dirigiera contra la administración, teniendo el deber de dar respuesta a las peticiones.

En sentencia C-037 de 2003, respecto de la interventoría fue señalado, que:

> *"Dicha función de control, que las normas contractuales asignan a los servidores públicos, pero que excepcionalmente en virtud del contrato de interventoría puede ser ejercida por un particular, implica en realidad el ejercicio de una función pública.*
>
> *(...)*
>
> *Concluye la Corte entonces que en el cumplimiento de las labores de interventoría en los contratos estatales el particular contratista se ve atribuido el ejercicio de una función pública y que en este sentido resulta aplicable en su caso la ley disciplinaria."*

Visto lo anterior, se tiene que en el presente asunto:

- Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial, acorde sus facultades presentó derecho de petición ante la sociedad accionada. Dicha entidad, al ser una persona jurídica de derecho público, es titular del derecho fundamental de petición.

[6] Sentencia SU-182 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.
[7] Sentencia T-796 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[8] Sentencia T-377 de 2000. M.P. Jaime Araújo Rentaría.
[9] Sentencia T-472 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[10] Sentencia T-275 de 1995.M.P. Antonio Barrera Carbonell.

- 2C Ingenieros S.A., pese a ser una persona jurídica, estaba en la obligación de contestar el derecho de petición, por mediar un contrato de interventoría (Contrato de interventoría No. 2172388), en el cual implica el ejercicio de una función pública.

- La accionante manifestó que la sociedad accionada no contestó el derecho de petición.

Por otra parte, se pone de presente que el instrumento de presunción de veracidad es aplicado para sancionar el desinterés o la negligencia de las personas contra quienes se interpone la acción de tutela.

2C Ingenieros S.A., guardó silencio dentro del término concedido por el Juzgado Primero Civil Municipal, en auto de fecha junio 16 de 2022.

De esta manera, corresponde señalar que ante la falta de respuesta por parte de la citada sociedad, es procedente dar aplicación a la presunción de veracidad.

El artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, dispone que la entidad accionada tiene la obligación de rendir informe que le sea solicitado en desarrollo del proceso de tutela dentro del plazo otorgado por el juez. Si el informe no es rendido dentro del término judicial conferido, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano la solicitud de amparo, salvo que el funcionario judicial crea conveniente otra averiguación previa. Al respecto, esta corporación en la sentencia T- 030 de 2018 señaló:

> *"El artículo 20 del Decreto-Ley 2591 de 1991 dispone:*
> *"Artículo 20. 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."*
> *En tal sentido, la norma en cita establece la obligación de las entidades accionadas de rendir los informes que les sean solicitados por los jueces constitucionales, de llegarse a desatender la orden judicial, o incluso, el término conferido, se tendrán por ciertos los hechos y se resolverá de plano la solicitud.*[11]
> *5.3.1.2 La presunción de veracidad de los hechos expuestos en la solicitud de amparo fue concebida como instrumento para sancionar el desinterés o la negligencia de las entidades accionadas y se orienta a obtener la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales.* [12]

[11] Sentencia T-214 de 2011.
[12] Ibídem.

> *En igual sentido, en la sentencia T-250 de 2015[13], se reiteró por parte de esta Corporación que la 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."*
> *5.3.1.3 Ahora bien, considera la Sala que la presunción de veracidad puede aplicarse ante 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.*
> *5.3.1.4 En el presente caso, la sociedad HSEQ Multiservicios de la Sabana S.A.S., ha actuado con desidia frente a los requerimientos efectuados en las respectivas instancias, toda vez que pese a estar debidamente notificado del trámite constitucional que se adelante en su contra[14], ha omitido dar respuesta a los informes requeridos por los jueces; por tal razón, se dará aplicación a la presunción de veracidad contenida en el artículo 20 del Decreto-Ley 2591 de 1991, y en consecuencia, se tendrán por ciertos los hechos narrados en el escrito de tutela."*

La presunción de veracidad es concebida como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la entidad pública o particular contra quien se ha interpuesto la demanda de tutela, en aquellos eventos en los que el juez de la acción requiere informaciones[15]y las entidades o empresas no las rinden dentro del plazo respectivo, buscando de esa manera que el trámite constitucional siga su curso, sin verse supeditado a la respuesta de las entidades referidas.

Adicionalmente, la Corte ha establecido que la consagración de esa presunción obedece al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela y se orienta a obtener la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales y el cumplimiento de los deberes que la Carta Política ha impuesto a las autoridades estatales (artículos 2°, 6°, 121, 123 inciso 2° de la Constitución Política).[16]

Según las pruebas que obran en el legajo adosadas por la entidad accionante y en aplicación de la presunción de veracidad, se tiene que esta, presentó derecho de petición de fecha abril 29 de 2022 (Rad. 20222700080111) en el que le solicitó a 2C Ingenieros:

> *"En cumplimiento de la obligación post contractual que le asiste a FONADE (Hoy Territorio) según el Contrato de Interventoría No. 2172388 cuyo objeto es: INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y DE CONTROL PRESUPUESTAL PARA LOS "ESTUDIOS TÉCNICOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DE LA CANCHA DE FUTBOL EN EL MUNICIPIO DE CHARALÁ – SANTANDER""; se solicita, allegar la siguiente documentación:*

[13] A su vez citando la sentencia T-644 de 2013.
[14] Folios 26, 57, 73 y 74 del cuaderno de instancia.
[15] Cfr. sentencias T-392 de 1994; T-644 de 2003; T-1213 de 2005; T-848 de 2006, entre otras..
[16] Artículo 19 Decreto 2591 de 1991..

> *− Informes mensuales PGIO No. 3 y 4, conforme a las observaciones remitidas mediante comunicado No. 20192700298111 del 06-12-2019.*
> *− Radicar el informe final PGIO, de conformidad con los requisitos establecidos en la lista de chequeo anexa."*

Se debe precisar que conforme lo dispuesto en la Ley 1755 de 2015, cualquier solicitud que se realice ante las entidades tiene el carácter de derecho de petición, razón por la cual, 2C Ingenieros S.A. estaba en la obligación de dar respuesta. Lo que incluía que si no era posible informarle a la accionante sobre los solicitado, debió informar esta circunstancia al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando un plazo razonable en el que se resolvería la petición de indicar el estado de la investigación.

Por la conducta omisiva de 2C Ingenieros S.A., y al no encontrarse en el presente asunto respuesta dada por esta, a Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano la solicitud de amparo.

No se acató el nucleó esencial del derecho de petición, en especial el cumplimiento de los requisitos dispuestos por la Corte Constitucional citados en el numeral noveno de esta providencia. Era necesario otorgar una respuesta de fondo, clara y congruente con lo pretendido por el petente, por lo cual la omisión sucinta en el presente asunto bajo la presunción de veracidad acarrea el incumplimiento de los presupuestos establecidos por la norma *ut supra* para tener por idónea la contestación al derecho de petición.

En los anteriores términos, se concederá el amparo de protección del derecho de petición solicitado por Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial y se ordenará a 2C Ingenieros S.A., que en el término que se le conceda, resuelva de fondo la solicitud presentada por el demandante de fecha abril 29 de 2022, cuyo numeró de radicado era 20222700080111.

No obstante lo anterior, vale la pena poner de presente que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición pronunciándose de fondo sobre los requerimientos del solicitante, sin que la misma deba ser afirmativa o negativa, como quiera que no es viable al juez constitucional, indicar o hacer manifestación alguna sobre el sentido de las decisiones que tome la accionada, siendo lo fundamental sustentar dar resolución a las peticiones en sentido estricto.

Sobre este aspecto particular se ha referido la Corte Constitucional, en sentencias como la C-951 de 2014, donde dispuso:

> *"Ahora bien, en materia de respuesta de fondo a las solicitudes, la Corte ha advertido que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado. Lo anterior, en razón de que existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido, que consiste en que: "el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado ante la administración para la adjudicación de un baldío, el registro de una marca, o el pago de una obligación a cargo de la administración"[145]. Así, el derecho a lo pedido implica el reconocimiento de un derecho o un acto a favor del interesado, es decir el objeto y contenido de la solicitud, la pretensión sustantiva. Por ello, responder el derecho de petición no implica otorgar la materia de la solicitud".*

No siendo además viable que el juez constitucional, indique o haga manifestación alguna sobre el sentido de las decisiones que tomen las accionadas. Sin dejar de lado que la Corte Constitucional en providencias como la T-954 de 2012, ha señalado que se deben agotar los procedimientos administrativos so pena que la acción de tutela sea declarada improcedente. También preciso la corporación en sentencia T-299 de 2018, que se debía respetar la autonomía administrativa de las entidades:

> *"los jueces de tutela, al advertir la vulneración del derecho de petición, deben tan solo ordenarles a las autoridades responsables de responder las peticiones formuladas por las o los accionantes dar respuesta de fondo en un término perentorio, respetando su autonomía administrativa."*

Conforme lo expuesto, se revocará la sentencia emitida por el Juzgado Primero Civil Municipal de Bogotá D.C., de fecha julio primero de dos mil veintidós, y se concederá el amparo deprecado.

En consecuencia, el Juzgado Diecisiete (17) Civil del Circuito de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil Municipal de Bogotá D.C., de fecha julio primero de dos mil veintidós.

SEGUNDO: CONCEDER la acción de tutela impetrada por Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - Enterritorio contra 2C Ingenieros S.A.

TERCERO: ORDENAR a 2C Ingenieros S.A. que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir del recibo de la comunicación de este fallo, proceda a dar respuesta de **fondo, clara, oportuna y completa** a la petición de Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – Enterritorio, de fecha abril 29 de 2022 y radicado No. 20222700080111.

CUARTO: NOTIFICAR lo aquí resuelto a las partes por el medio más expedito y eficaz de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional para eventual revisión, en el evento que no se impugne la presente decisión.

NOTIFÍQUESE,

CESAR AUGUSTO BRAUSÍN ARÉVALO
JUEZ

©ÁĪ₸Ç