

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO DÉCIMO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE BOGOTÁ

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023).

Radicación: Tutela 2023-00082
Accionante ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCUR representante legal de UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES - CORABASTOS.
Accionada: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA S.A. "CORABASTOS"
Derecho: PETICION DEBIDO PROCESO, IGUALDAD Y DEFENSA
Decisión: CONCEDE DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION

OBJETO

Emitir el pronunciamiento que en derecho corresponda, respecto de la acción de tutela incoada por el señor **ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCUR**, identificado con C.C. No. 10.265.525 expedida en Manizales, en su calidad de representante legal de la **UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS**, contra la **CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – "CORABASTOS"**, por la presunta violación de su derecho fundamental de petición.

HECHOS Y PRETENSIONES

Informa el accionante, el pasado 24 de marzo de 2023, haciendo uso de su derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, presentó solicitud ante Corporación de Abastos de Bogotá S.A. Corabastos, en la cual requirió respetuosamente: "celeridad a la respuesta correspondiente al radicado 6528 del 15 de noviembre de 2022".

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Indica, desde el día en que radicó el derecho de petición hasta la fecha, no ha recibido una respuesta de fondo a su solicitud, situación que desconoce los términos legales y constitucionales para dar respuesta a esta clase de peticiones.

DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

De acuerdo con el escrito de demanda el representante legal de VAM GROUP S.A.S., considera vulnerados los derechos fundamentales de petición y debido proceso, consagrados en los artículos 23 y 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

PRETENSIONES

Pretende el accionante, el juez constitucional declare que la CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”, vulnero su derecho fundamental de petición, como consecuencia se tutele dicha prerrogativa y se ordene dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo de tutela, emita respuesta de fondo conforme lo establecen la normatividad y la jurisprudencia colombianas.

ACTUACIÓN PROCESAL

El veintiséis (26) de mayo de esta anualidad, se recibió por reparto escrito de tutela elevado por el señor **ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCUR**, identificado con C.C. No. 10.265.525 expedida en Manizales, en su calidad de representante legal de la **UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS**, la cual fue inadmitida, en la misma fecha, mediante auto de sustanciación al encontrar que no se allegó el certificado de representación legal que da cuenta de dicha calidad ante la UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS, y que lo faculta para promover la presente acción constitucional, por cuanto a efectos de subsanar la demanda se le concedió un término de tres días hábiles a partir del momento en que se notificara de dicha decisión.

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Fue así como el 31 de mayo de 2023, a través del correo institucional allegó memorial explicando la legitimación en la causa para actuar en la presente acción de tutela, y con base en ello, el despacho, en la misma data, avocó conocimiento de la acción constitucional¹ y ordenó correr traslado del escrito de tutela a la parte demandada **CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”**, para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, librando vía correo electrónico, los oficios respectivos.

Respuesta de la entidad accionada

CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A. “CORABASTOS”

El 2 de junio de 2023, se recibió respuesta del doctor JUAN JOSÉ RAMIREZ REATIGA, apoderado general de la CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A. “CORABASTOS”, quien frente a los hechos pronunció:

“...No es cierto como está planteado. Si bien es cierto que el 24 de marzo de 2023, mediante radicado No. 1643, el representante legal de la accionante solicitó celeridad a la respuesta correspondiente al radicado No. 6528 del 15 de noviembre de 2022, no es menos cierto que dicho radicado (6528 de noviembre de 2022) se trata de un “Recurso contra la Directiva de Gerencia No. 072 de 2022”; luego por tratarse precisamente de un recurso interpuesto en el trámite de un procedimiento sancionatorio contractual, está sujeto a términos de resolución diferentes a los establecidos para las peticiones de carácter general previstas en el artículo 14 del CPACA, modificado por la Ley 1755 de 2015.

2. No es cierto. El que no se haya notificado respuesta de fondo al peticionario no desconoce los términos legales ni constitucionales para dar respuesta a las peticiones que nos ocupan, por el contrario, de conformidad con el artículo 52 del CPACA, el término para la resolución del recurso es de hasta 1 año contado a partir de la interposición del mismo, esto es, hasta el 15 de noviembre de 2023...”

En igual sentido, la parte demandada, se opone a todas las pretensiones elevadas por el accionante, toda vez que CORABASTOS no está obligada a emitir respuesta dentro de los términos previstos en el artículo 14 del CPACA, modificado por la Ley

¹ Folio 16, Actuación Digital

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

1755 de 2015, sino en los términos del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse el radicado No. 6528 del 15 de noviembre de 2022 (cuya celeridad se pretende mediante radicado No. 1643 de marzo de 2023), de un recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto en contra de una Directiva de Gerencia proferida en el marco de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual, sin que se haya configurado a la fecha silencio administrativo positivo (no aplica el negativo), por contarse con el término de hasta 1 año para resolver, término que en el presente caso se cumple el 15 de noviembre de 2023.

Aduce, que la solicitud elevada por el accionante el 24 de marzo de 2023 bajo radicado No. 1643, corresponde a un recurso ejercido en el marco de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual (PAS), en contra de la Directiva de Gerencia que declaró el incumplimiento del contrato por parte de la aquí accionante, la petición elevada se rige por la norma especial consagrada en el artículo 52 del CPACA que contempla el término de resolución de 1 año; por lo que no corresponde al ejercicio de un derecho de petición regulado por el artículo 14 del CPACA, ni está sujeto a los términos de respuesta allí previstos; consecuentemente, no puede ser conculcado o violado por CORABASTOS el derecho fundamental de petición, estando todavía vigente el término de respuesta hasta el 23 de noviembre de 2023 conforme lo es Ley 1437 de 2011 en su artículo 15:

“ARTÍCULO 15. PRESENTACIÓN Y RADICACIÓN DE PETICIONES. Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. **Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.** (...)” (negrilla propia).

A su vez, el artículo 52 del CPACA, en relación con los recursos en el marco de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios Contractuales, dispone:

“...ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

*que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. **Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver. (...)**” (destacado propio)...*

Después de referirse al sentencia de la corte Constitucional C-875 de 2011, que examino la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en cuyo caso el plazo para resolver es de un (1) año respecto de una impugnación frente a una sanción administrativa, refiriéndose al caso concreto, no será sino hasta el 15 de noviembre de 2023 que, agotándose el término de resolución del recurso interpuesto, entraría a operar el silencio administrativo positivo, configurándose un acto presunto y la omisión de CORABASTOS; mientras tanto, el término de respuesta se encuentra vigente, de acuerdo a lo definido en la Ley 1437 de 2011 y la Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Finamente expone, teniendo en cuenta que la solicitud elevada por el accionante el 23 de marzo de 2023 bajo radicado No. 1643, se refiere a la resolución del recurso con radicado No. 6528 de noviembre de 2022, cuyo plazo de resolución se encuentra vigente conforme la norma especial que sobre recursos trae el CPACA en el artículo 52, referida a los Procedimientos Administrativos Sancionatorios Contractuales, no se configura la vulneración del derecho fundamental invocado y, consecuentemente, la presente acción de tutela es improcedente.

ACERVO PROBATORIO

1.- Demanda presentada por el representante legal de UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS en 5 folios y anexos en 14 folios.

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

2.- Respuesta emitida por la CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A. “CORABASTOS” en 47 folios y anexos.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, en armonía con los Decretos 2591 de 1.991, 1382 de 2.000 y 333 de 2021 artículo 1 numeral 2, este despacho es competente para conocer la demanda de tutela interpuesta en contra de la **CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A. “CORABASTOS”**, como entidad demandada, pues se trata de la una sociedad de naturaleza comercial, de la especie anónima y se constituye como de economía mixta del orden Nacional, vinculada al Ministerio de Agricultura, por cuanto su capital está formado por aportes de entidades oficiales y particulares. Hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional como sociedad de economía mixta, goza de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio.

DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Legitimación por activa.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que la acción de tutela puede ser ejercida (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; (iv) mediante un agente oficioso; o (v) por el Defensor del Pueblo o los personeros municipales.

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCUR REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

En el caso objeto de estudio, la acción de tutela fue presentada por **ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCUR**, en su calidad de representante legal de la **UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS**, titular de los derechos cuya protección se invoca, por lo que en el presente asunto existe legitimación en la causa por activa.

Legitimación por pasiva

La legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando resulte demostrada.

Según lo establecido en los artículos 5º y 13 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública o un particular. En este caso, la acción de tutela se dirige contra la **CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A. “CORABASTOS”**, como entidad demandada, pues se trata de una sociedad de naturaleza comercial, constituida como de economía mixta del orden Nacional, vinculada al Ministerio de Agricultura, a la que se le acusa de incurrir en la vulneración del derecho fundamental.

Requisito de inmediatez.

Al respecto, se ha precisado que la protección de los derechos fundamentales, vía acción constitucional, debe invocarse en un plazo razonable y oportuno contado entre la ocurrencia del hecho generador de la transgresión y la interposición del amparo. Lo anterior, en procura del principio de seguridad jurídica y de la preservación de la naturaleza propia de la acción de tutela.

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Conforme lo expuesto, en este caso, el requisito de inmediatez se encuentra cumplido dado que el actor en tutela en término prudente y razonable expuso ante el juez constitucional el hecho o la conducta que encontró era causa de la vulneración de derechos fundamentales en busca de su protección constitucional.

Requisito de subsidiariedad.

El artículo 86 de la Carta establece de manera clara que:

“(…) 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.

(…)

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 (…)

Al respecto, a través de la jurisprudencia constitucional se ha advertido, de existir otro medio de defensa judicial, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela debe analizarse en cada caso concreto con el fin de determinar la idoneidad y eficacia del referido medio para lograr la protección pretendida en el contexto en el que se encuentra el sujeto activo de la acción.

Así, en los eventos en que el amparo proceda como mecanismo definitivo, ha precisado que la ineficacia y falta de idoneidad de los medios ordinarios de defensa con que cuente el accionante deben ser estudiados atendiendo el contexto del caso y las especiales condiciones del afectado, pues solo así, será posible determinar si tales mecanismos ofrecen una solución integral desde una dimensión constitucional y no meramente formal.

En palabras de la Corte *“(…) el medio de defensa ordinario debe estar llamado a proteger el derecho fundamental conculcado y, además, a hacerlo de manera oportuna, toda vez que, como ya ha sido señalado por esta Corporación, el Juez de tutela, al interpretar constitucionalmente asuntos laborales, no persigue la solución de un conflicto o diferencia entre el trabajador y el empresario para hallar la solución correcta, sino pretende, la*

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

*definición de campos de posibilidades para resolver controversias entre derechos o principios fundamentales (...)*².

Por eso, en el evento en que la acción constitucional proceda como mecanismo transitorio, se requiere la configuración de un perjuicio irremediable, el cual, jurisprudencialmente se ha reiterado, debe ser *inminente* y *grave*, de allí que, las medidas para evitar su consumación obedezcan a los criterios de urgencia e impostergabilidad³. Sobre esa base, ha agregado la Corte que: “(...) (ii) *el estado de salud del solicitante y su familia*; y (iii) *las condiciones económicas del peticionario del amparo (...)*” constituyen criterios orientadores al momento de determinar la existencia o no de un perjuicio irremediable⁴. En este último escenario, la decisión de amparo constitucional tiene un alcance transitorio, en el sentido de que solo se mantiene vigente mientras la autoridad judicial competente decide de fondo sobre la acción ordinaria instaurada por el afectado.

Problema jurídico:

Con base en lo anterior, corresponde al despacho dar solución al siguiente problema jurídico:

Determinar si se vulneró los derechos fundamentales de petición y debido proceso, alegados por el accionante, **ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCUR**, en su calidad de representante legal de la **UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS**, quien adujo que la **CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A. “CORABASTOS”**, no ha emitido respuesta al derecho de petición radicado el pasado 24 de marzo de 2023, por medio del cual solicito respetuosamente: “celeridad a la respuesta correspondiente al radicado 6528 del 15 de noviembre de 2022” en el que interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra “acto administrativo” denominado Directiva de gerencia No. 072 de 2022.

² Sentencia T- 064 de 2016 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

³ Respecto de la urgencia precisó la Corte desde sus inicios que: “(...) *hay que instar o precisar (...) su pronta ejecución o remedio*”. Las medidas urgentes deben adecuarse a la inminencia del perjuicio y a las circunstancias particulares del caso. Y en cuanto a la impostergabilidad ha referido que “las medidas de protección (...) *deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable*”. Sentencias T- 225 de 1993, T-107 de 2017, T- 064 de 2017, entre otras.

⁴ Sentencia T- 064 de 2017 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Lo anterior por cuanto, desde el día en que radicó el derecho de petición hasta la fecha, no ha recibido una respuesta de fondo a su solicitud, situación que desconoce los términos legales y constitucionales para dar respuesta a esta clase de peticiones.

Para la resolución de dicho asunto se analizarán los siguientes tópicos: i) el derecho fundamental de petición en general; ii) derecho al debido proceso y iii) caso concreto.

EL DERECHO DE PETICIÓN

Preceptúa el artículo 23 de la Constitución que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Derecho que ha sido considerado por la jurisprudencia como un “Derecho Instrumental”, porque permite hacer efectivos otros derechos de rango constitucional, al componer uno de los mecanismos de participación más importantes para la ciudadanía, pues es el principal medio que tiene para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus deberes.

De otro lado, tenemos que el derecho de petición según la jurisprudencia constitucional, tiene una doble finalidad:

“(…)

9. El derecho de petición, según la jurisprudencia constitucional, tiene una finalidad doble: por un lado permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado. Ha indicado la Corte que “(...) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado”^[24]. En esa dirección también ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones^[25]: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario”^[26].

9.1. El primer elemento, busca garantizar la posibilidad efectiva y cierta que tienen las personas de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y los particulares en los casos establecidos por la ley, sin que se puedan abstener de recibirlas y por lo tanto de tramitarlas^[27]. Al respecto, la sentencia C-951 de 2014 indicó que “los obligados a cumplir con este derecho tienen el deber de recibir toda clase de petición, puesto que esa posibilidad hace parte del núcleo esencial del derecho”.

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

9.2. El segundo elemento implica que las autoridades públicas y los particulares, en los casos definidos por la ley, tienen el deber de resolver de fondo las peticiones interpuestas, es decir que les es exigible una respuesta que aborde de manera clara, precisa y congruente cada una de ellas; en otras palabras, implica resolver materialmente la petición. La jurisprudencia ha indicado que una respuesta de fondo deber ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”^[28]. En esa dirección, este Tribunal ha sostenido “que se debe dar resolución integral de la solicitud, de manera que se atienda lo pedido, sin que ello signifique que la solución tenga que ser positiva”^[29]

9.3. El tercer elemento se refiere a dos supuestos. En primer lugar, (i) **a la oportuna resolución de la petición que implica dar respuesta dentro del término legal establecido para ello. Al respecto, la Ley 1755 de 2015 en el artículo 14 fijó el lapso para resolver las distintas modalidades de peticiones**^[30]. De dicha norma se desprende que el término general para resolver solicitudes respetuosas es de **15 días hábiles, contados desde la recepción de la solicitud**. La ausencia de respuesta en dicho lapso vulnera el derecho de petición. En segundo lugar, al deber de notificar que implica la obligación del emisor de la respuesta de poner en conocimiento del interesado la resolución de fondo, con el fin que la conozca y que pueda interponer, si así lo considera, los recursos que la ley prevé o incluso demandar ante la jurisdicción competente. Se ha considerado que la ausencia de comunicación de la respuesta implica la ineficacia del derecho^[31]. En ese sentido, la sentencia C-951 de 2014 indicó que “[e]l ciudadano debe conocer la decisión proferida por las autoridades para ver protegido efectivamente su derecho de petición, porque ese conocimiento, dado el caso, es presupuesto para impugnar la respuesta correspondiente” y, en esa dirección, “[l]a notificación es la vía adecuada para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011”^[32].

El artículo 14 del Código Contencioso Administrativo señala el término dentro del cual se deben resolver las peticiones así: “salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción...”

Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido su carácter fundamental en los siguientes términos:

"Se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 2º C.P.) "

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha decantado que:

“4.5.1. Caracterización del derecho de petición. El artículo 23 de la Constitución dispone que “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por

motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.” Esta garantía ha sido denominada derecho fundamental de petición, con el cual se promueve un canal de diálogo entre los administrados y la administración, “cuya fluidez y eficacia constituye una exigencia impostergable para los ordenamientos organizados bajo la insignia del Estado Democrático de Derecho”. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta garantía tiene dos componentes esenciales: (i) la posibilidad de formular peticiones respetuosas ante las autoridades, y como correlativo a ello, (ii) la garantía de que se otorgue respuesta de fondo, eficaz, oportuna y congruente con lo solicitado. Con fundamento en ello, su núcleo esencial se circunscribe a la formulación de la petición, a la pronta resolución, a la existencia de una respuesta de fondo y a la notificación de la decisión al peticionario.

4.5.2. Formulación de la petición. *En virtud del derecho de petición cualquier persona podrá dirigir solicitudes respetuosas a las autoridades, ya sea verbalmente, por escrito o por cualquier otro medio idóneo (art. 23 CN y art. 13 CPACA). En otras palabras, la petición puede, por regla general, formularse ante autoridades públicas, siendo, en muchas ocasiones, una de las formas de iniciar o impulsar procedimientos administrativos. Estas últimas tienen la obligación de recibirlas, tramitarlas y responderlas de forma clara, oportuna, suficiente y congruente con lo pedido, de acuerdo con los estándares establecidos por la ley. En tratándose de autoridades judiciales, la solicitud también es procedente, siempre que el objeto del requerimiento no recaiga sobre procesos judiciales en curso.*

4.5.2.1. *Las peticiones también podrán elevarse excepcionalmente ante organizaciones privadas. En los artículos 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011, modificados por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, se estipula que cualquier persona tiene el derecho de formular solicitudes ante entidades de orden privado sin importar si cuentan o no con personería jurídica, cuando se trate de garantizar sus derechos fundamentales. En el ejercicio del derecho frente a privados existen iguales deberes de recibir, dar trámite y resolver de forma clara, oportuna, suficiente y congruente, siempre que sean compatibles con las funciones que ejercen. En otras palabras, los particulares, independientemente de su naturaleza jurídica, son asimilables a las autoridades públicas, para determinados efectos, entre ellos, el relacionado con el derecho de petición.*

4.5.2.2. *Teniendo en cuenta el asunto sobre el que conoce la Sala en esta oportunidad, es preciso aclarar el escenario jurídico que en esta materia resulta exigible a las empresas de servicios públicos, las cuales pueden tener una naturaleza pública, mixta o privada. En este orden de ideas, cabe distinguir entre, por una parte, el derecho de petición como manifestación del derecho fundamental contenido en la Constitución y, por otra, la obligación de atender las peticiones que presenten los usuarios en el marco de actividades reguladas, particularmente la prestación de servicios públicos.*

Frente a este último, de acuerdo con la amplia libertad de configuración por parte del legislador en virtud del artículo 365 de la Constitución, la Ley 142 de 1994 fija normas relativas a la defensa de los usuarios o suscriptores –incluso aquellos potenciales– del contrato de prestación del servicio. Para ello, todas las personas que presten servicios públicos domiciliarios deberán contar con una “Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos”, “la cual tiene la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores o los suscriptores potenciales en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa.”

En todo caso, por fuera del régimen de prestación de servicio (usuario-prestador) también cabe la formulación de peticiones. Frente a este escenario, el régimen aplicable dependerá de la naturaleza de las empresas de servicios públicos ante las que sean elevadas las solicitudes. Concretamente, cuando se trate de entidades oficiales o mixtas, las cuales hacen parte de la Rama Ejecutiva, dentro del sector descentralizado por servicios (art. 38 y

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

68 de la Ley 489 de 1998) y, por ende, ostentan la calidad de autoridades públicas, se encuentran sujetas a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por su parte, si el requerimiento de un no usuario se dirige a una empresa privada, se aplicarán las reglas relativas al derecho de petición para particulares en los términos ya descritos.

4.5.3. Pronta resolución. Otro de los componentes del núcleo esencial del derecho de petición, consiste en que las solicitudes formuladas ante autoridades o particulares deben ser resueltas en el menor tiempo posible, sin que se exceda el término fijado por la ley para tal efecto.

4.5.3.1. El artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 dispone un término general de 15 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud para dar respuesta, salvo que la ley hubiera determinado plazos especiales para cierto tipo de actuaciones. Esa misma disposición normativa se refiere a dos términos especiales aplicables a los requerimientos de documentos o información, y a las consultas formuladas a las autoridades relacionadas con orientación, consejo o punto de vista frente a materias a su cargo. Los primeros deberán ser resueltos en los 10 días hábiles siguientes a la recepción, mientras que los segundos dentro de los 30 días siguientes.

De incumplirse con cualquiera de estos plazos, la autoridad podrá ser objeto de sanciones disciplinarias. Por ello, el parágrafo del precitado artículo 14 del CPACA admite la posibilidad de ampliar el término para brindar una respuesta cuando por circunstancias particulares se haga imposible resolver el asunto en los plazos legales. De encontrarse en dicho escenario, se deberá comunicar al solicitante tal situación, e indicar el tiempo razonable en el que se dará respuesta –el cual no podrá exceder el doble del inicialmente previsto por la ley–. Esta hipótesis es excepcional, esto es, solo cuando existan razones suficientes que justifiquen la imposibilidad de resolver los requerimientos en los plazos indicados en la ley.

Cuando se trata de peticiones relacionadas con la solicitud de documentos o de información, el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 establece un silencio administrativo positivo que opera cuando no se ha brindado respuesta dentro del término de 10 días hábiles que consagra la norma. En esos eventos, la autoridad debe proceder a la entrega de los documentos dentro de los tres días hábiles siguientes al vencimiento del plazo.

Como ya se anunciaba, el plazo para la respuesta de fondo se contabiliza desde el momento en que la autoridad o el particular recibieron la solicitud por cualquiera de los medios habilitados para tal efecto, siempre que estos permitan la comunicación o transferencia de datos. En otras palabras, los términos para contestar empiezan a correr a partir de que el peticionario manifiesta su requerimiento, (i) ya sea verbalmente en las oficinas o medios telefónicos, (ii) por escrito –utilizando medios electrónicos que funcionen como canales de comunicación entre las dos partes, o por medio impreso en las oficinas o direcciones de la entidad pública o privada–, o (iii) también por cualquier otro medio que resulte idóneo para la transferencia de datos.

4.5.3.2. Para el caso de las empresas de servicios públicos, como ya se anunciaba, las reglas varían dependiendo de si las peticiones y recursos son o no elevados por usuarios o suscriptores –incluso los potenciales– de las empresas de servicios públicos. Entonces, ante un marco del régimen de prestación del servicio (usuario-prestador), el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 determina una regla especial según la cual las peticiones, quejas y recursos deberán resolverse en un término de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de la presentación. Cumplido dicho plazo, se configura el silencio administrativo positivo. Mientras que, cuando las solicitudes sean formuladas por no usuarios, se aplicarán las mencionadas reglas del CPACA.

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

4.5.4. Respuesta de fondo. Otro componente del núcleo esencial supone que la contestación a los derechos de petición debe observar ciertas condiciones para que sea constitucionalmente válida. Al respecto, esta Corporación ha señalado que la respuesta de la autoridad debe ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y además (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición formulada dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente” (se resalta fuera del original).

La respuesta de fondo no implica tener que otorgar necesariamente lo solicitado por el interesado, salvo cuando esté involucrado el derecho de acceso a la información pública (art. 74 C.P.), dado que, por regla general, existe el “deber constitucional de las autoridades públicas de entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado.” Sobre este punto, es preciso anotar que al tratarse de una garantía fundamental que permite el ejercicio de muchos otros derechos fundamentales, así como la consolidación de la democracia, las restricciones al derecho de petición y de información deben ser excepcionales y deberán estar previamente consagradas en la ley. Al respecto, en el Título III de la Ley 1712 de 2014 se hace referencia a los casos especiales en los cuales se puede negar el acceso a la información, por ejemplo, entre otros, al tratarse de información clasificada y reservada, o que pueda causar daños a personas naturales o jurídicas en su derecho a la intimidad, vida, salud, seguridad o secretos comerciales, industriales y profesionales.

En las hipótesis en que la autoridad a quien se dirigió la solicitud no sea la competente para pronunciarse sobre el fondo de lo requerido, también se preserva la obligación de contestar, consistente en informar al interesado sobre la falta de capacidad legal para dar respuesta y, a su vez, remitir a la entidad encargada de pronunciarse sobre el asunto formulado por el peticionario.

4.5.5. Notificación de la decisión. Finalmente, para que el componente de respuesta de la petición se materialice, es imperativo que el solicitante conozca el contenido de la contestación realizada. Para ello, la autoridad deberá realizar la efectiva notificación de su decisión, de conformidad con los estándares contenidos en el CPACA. El deber de notificación de mantiene, incluso, cuando se trate de contestaciones dirigidas a explicar sobre la falta de competencia de la autoridad e informar sobre la remisión a la entidad encargada.

4.5.6. Agotada la anterior caracterización sobre el derecho de petición y en consideración al fondo del asunto sometido a examen de la Corte, se considera necesario puntualizar sobre las formas de canalizar o presentar las solicitudes respetuosas, las distintas manifestaciones del derecho bajo estudio y aquellas expresiones que, por regla general, no originan una obligación de respuesta.

4.5.6.1. Formas de canalizar las peticiones. El derecho de petición se puede canalizar a través de medios físicos o electrónicos de que disponga el sujeto público obligado, por regla general, de acuerdo con la preferencia del solicitante. Tales canales físicos o electrónicos pueden actuarse de forma verbal, escrita o por cualquier otra vía idónea que sirva para la comunicación o transferencia de datos.

4.5.6.1.1. Ahora bien, los medios físicos pueden definirse como aquellos soportes tangibles a partir de los cuales es posible registrar la manifestación de un hecho o acto. Dentro de

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

los más comunes para la presentación de solicitudes se destacan la formulación presencial –ya sea verbal o por escrito– en los espacios físicos destinados por la autoridad, y el correo físico o postal para remitir el documento a la dirección destinada para tal efecto. En cualquiera de los dos eventos, al peticionario debe asignársele un radicado o algún tipo de constancia sobre la presentación de la solicitud, de manera que sea posible hacer su seguimiento.

Por su parte, los medios electrónicos son herramientas que permiten la producción, almacenamiento o transmisión digitalizada de documentos, datos e informaciones, a través de cualquier red de comunicación abierta o restringida. Esta última supone un diálogo entre sujetos –al menos un emisor y un receptor– en el que se da una transmisión de señales que tienen un código común. Estas herramientas tecnológicas se encuentran contenidas en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), que son “el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes.” Dentro de estos servicios se resaltan los de telemática e informática en los que se ubica la Internet, hoy por hoy, medio que, por excelencia, facilita la transmisión de información y comunicaciones entre la población.

4.5.6.1.2. De acuerdo con el artículo 5 del CPACA, la formulación de peticiones podrá realizarse por cualquier medio tecnológico disponible por la entidad pública. Y, de manera armónica con lo anterior, el artículo 7 del mismo código establece como deberes de las entidades, por una parte, adoptar medios tecnológicos para tramitar y resolver las solicitudes, y, por la otra, gestionar todas las peticiones que se alleguen vía fax o por medios electrónicos.

En este orden de ideas, el CPACA no se limita a unos canales específicos para permitir el ejercicio del derecho de petición, sino que, en su lugar, adopta una formulación amplia que permite irse adecuando a los constantes avances tecnológicos en materia de TIC’s. En otras palabras, el marco normativo que regula el derecho de petición abre la puerta para que cualquier tipo de medio electrónico que sea idóneo para la comunicación o transferencia de datos, pueda ser tenido como vía para el ejercicio de esta garantía superior.

4.5.6.1.3. Sin duda, los cambios tecnológicos han planteado retos en la actualización de los ordenamientos jurídicos, de manera que las facilidades que proveen puedan impactar de manera positiva la vida de la sociedad, así como el accionar de la administración pública. El régimen normativo nacional ha venido mutando para darle cabida a las TIC’s en el ejercicio de funciones públicas, por ejemplo, (i) en el reconocimiento de efectos jurídicos de los mensajes de datos (Ley 527 de 1999), (ii) haciendo parte de los deberes del Estado la utilización de canales digitales y (iii) flexibilizando los trámites ante la administración con la incorporación de herramientas tecnológicas (Ley 962 de 2005). Estos cambios han impactado el ejercicio del derecho de petición, como pasa a explicarse.

MANIFESTACIONES DEL DERECHO DE PETICIÓN Y EXPRESIONES QUE NO CONSTITUYEN EL EJERCICIO DE LA GARANTÍA FUNDAMENTAL.

La Corte Constitucional en reiterada y pacífica jurisprudencia, se ha pronunciado sobre el carácter respetuoso de la solicitudes presentadas y la obligación de respuesta por parte de las autoridad al interior de un trámite administrativo, pues el

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

legislador ha establecido diferentes peticiones y mecanismos para elevarlas y contestarlas, este pronunciamiento se hizo dentro de la Sentencia T-230 de 2020⁵:

“(…)4.5.6.2.1. Al tratarse de un derecho derivado del texto constitucional, sus elementos esenciales no pueden ser otros diferentes a los que aparecen en el mandato del artículo 23 Superior, como lo es el carácter respetuoso de la solicitud presentada y la obligación de respuesta por parte de la autoridad. **Es por ello que el inciso 2 del artículo 13 del CPACA incluye una presunción legal, según la cual toda actuación que se realice ante las autoridades se entiende soportada en el ejercicio del derecho de petición y, por consiguiente, debe ser contestada.** (Negritas y subrayas del despacho)

Aun cuando el artículo 16 del CPACA estipula unos parámetros materiales mínimos con miras a que la autoridad tenga los elementos suficientes para brindar la respuesta⁶, el hecho de que falte alguno de ellos no deriva en el rechazo o archivo del requerimiento. Por el contrario, la obligación de respuesta por parte de la entidad se activa con la recepción de la solicitud (sin importar que sea verbal o escrita), y ésta tiene la carga de completar los elementos sustantivos que requiera para poder cumplir con su deber constitucional, en los términos y plazos en que dispone la ley. Ello incluye la posibilidad de escribir al peticionario para que complemente la solicitud, y solamente en el caso de que el interesado no aporte lo necesario en el mes siguiente a la respuesta dada, la entidad puede archivar el asunto⁷.

Por su parte, el artículo 13 del CPACA contiene un primer acercamiento a las actuaciones que caben dentro del derecho fundamental, al incluir un catálogo de solicitudes sobre las pretensiones que podrían constituir el ejercicio del derecho fundamental, el cual es enunciativo y no restrictivo⁸. Entonces, entre otras actuaciones, la persona podría requerir: *“el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, se realiza a continuación una corta explicación de los tipos generales de manifestaciones que, en principio, supondrían el ejercicio del

⁵ Decisión del 7 de julio de 2020. M.P. Dr. LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

⁶ Ley 1437 de 2011: **“ARTÍCULO 16. CONTENIDO DE LAS PETICIONES.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Toda petición deberá contener, por lo menos: // 1. La designación de la autoridad a la que se dirige. // 2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica. // 3. El objeto de la petición. // 4. Las razones en las que fundamenta su petición. // 5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite. // 6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.”

⁷ Ley 1437 de 2011: “Artículo 16. (...)PARÁGRAFO 1o. La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos. // PARÁGRAFO 2o. En ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta. “Artículo 17. Peticiones Incompletas y desistimiento tácito. En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. // A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición. // Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual. // Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.”

⁸ Sentencia C-951 de 2014, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

derecho de petición, así como de aquellas expresiones que no se encuentran amparadas en esta garantía constitucional.

Manifestaciones del derecho de petición		
Según el interés que persigue	Petición de interés general	Se puede presentar en diferentes supuestos: cuando se pretende que la autoridad intervenga en la satisfacción de necesidades de los miembros de la sociedad, o como forma de participación del ciudadano en la función pública, entre otros.
	Petición de interés particular	A través de su uso se persigue el reconocimiento o la garantía de derechos subjetivos.
Según la pretensión invocada	Solicitud de información o documentación	Tienen el objeto de obtener acceso a información o documentos relativos a la acción de las autoridades correspondientes.
	Cumplimiento de un deber constitucional o legal	Actuación que impulsa una persona para exigir a la autoridad el cumplimiento de una función o un deber consignado en las normas que lo rigen, sin necesidad de iniciar un procedimiento judicial para tal efecto.
	Garantía o reconocimiento de un derecho	El requerimiento se encamina al reconocimiento de un derecho o a la garantía del mismo a partir de una acción de la autoridad respectiva.
	Consulta	Se formula a efectos de que la autoridad presente su punto de vista, concepto u opinión respecto de materias relacionadas con sus atribuciones. La respuesta de este tipo de petición no supone la configuración de un acto administrativo, toda vez que lo remitido por la autoridad no es vinculante, ni produce efectos jurídicos y contra ella no proceden recursos administrativos o acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo ⁹ .
	Queja	Comunicación en la que se manifiesta una inconformidad o descontento en relación con una conducta o acción de las autoridades en el desarrollo de sus funciones.
	Denuncia	Poner en conocimiento de la autoridad respectiva una conducta, con el fin de que, si así lo estima y por las vías pertinentes, se adelante la investigación que corresponda ¹⁰ .
	Reclamo	Es la exigencia o demanda de una solución ante la prestación indebida de un servicio o falta de atención de una solicitud.

⁹ Sentencia T-1075 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
¹⁰ Sobre esta modalidad, es preciso traer a colación lo advertido por esta Corporación en la Sentencia C-951 de 2014: “Por otra parte, de acuerdo a la interpretación sistemática del enunciado normativo, cuando allí se alude a la posibilidad de apelar al derecho de petición para formular denuncias e interponer recursos no hace referencia a aquellas denuncias que dan inicio a una actuación penal, ni la interposición de recursos incluye aquellos que en ejercicio del derecho a la defensa puedan instaurarse en el curso de las actuaciones judiciales, cuyo trámite se regirá por las reglas que particularmente fijen los procedimientos judiciales, toda vez que debe entenderse que el artículo 13 que el legislador estatutario incorpora a la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplica frente a las actuaciones administrativas, no así a los procesos judiciales[199].” De igual forma, es precio destacar que tampoco cabe para abrir procesos disciplinarios o fiscales.

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

	Recurso	Figura jurídica a través de la cual se controvierten decisiones de la administración para que las modifique, aclare o revoque
--	---------	---

En cuanto las expresiones que no necesariamente suponen una obligación de respuesta, y que, eventualmente, podrían ser rechazadas por la autoridad, se encuentran:

Expresiones que no se consideran derecho de petición	
Peticiones o comentarios irrespetuosos, hostiles u ofensivos	Los términos respetuosos en que deberán formularse las solicitudes suponen una restricción al objeto del derecho de petición y al nacimiento de las obligaciones que se desprenden de su ejercicio. Tal como se adelantó en apartados anteriores, cuando las personas omitan esta carga, las autoridades se encuentran habilitadas por la ley para no proceder a su trámite. En todo caso se reitera que la interpretación que realice la autoridad en estos eventos debe ser restrictiva de manera que las limitaciones al ejercicio del derecho de petición sean mínimas ¹¹ .
Actuaciones en el marco de procesos judiciales o administrativos (disciplinario y fiscal)	Como se anunció anteriormente, las actuaciones que se realicen como parte de los trámites judiciales o administrativos no tienen la naturaleza del derecho de petición, sino que se encuentran cobijados por las normas especiales de procedimiento ¹² .
Opiniones, críticas constructivas, felicitaciones o sugerencias	La manifestación de una idea sobre la gestión realizada por la autoridad o el servicio que ha estado prestando a la comunidad no se considera como un ejercicio del derecho de petición, por cuanto no exigen una respuesta.

4.5.6.2.2. En conclusión, en ningún caso la autoridad concernida podrá rechazar alguna de las manifestaciones que configuran el ejercicio del derecho de petición. Ni siquiera en el evento de que no se cumpla con el contenido mínimo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1437 de 2011¹³, ya que la autoridad tiene la carga de requerir al

¹¹ Artículo 19 de la Ley 1437 de 2011: “**PETICIONES IRRESPECTUOSAS, OSCURAS O REITERATIVAS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Toda petición debe ser respetuosa so pena de rechazo. Solo cuando no se comprenda la finalidad u objeto de la petición esta se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición. En ningún caso se devolverán peticiones que se consideren inadecuadas o incompletas. // Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores, salvo que se trate de derechos imprescriptibles, o de peticiones que se hubieren negado por no acreditar requisitos, siempre que en la nueva petición se subsane.”

¹² En palabras de esta Corporación, cuando se presentan solicitudes a una autoridad judicial “deben distinguirse dos situaciones: la primera se presenta cuando en ejercicio del derecho de petición se requieren asuntos que están vinculados de manera estricta a la función judicial y, la segunda, cuando ella versa sobre aspectos de carácter meramente administrativo. En el primer evento estas solicitudes encuentran sus límites en las reglas de las formas propias de cada juicio y, por tanto, la presentación de la solicitud no implica, de manera alguna, el desconocimiento de los términos y demás formalidades aplicables al proceso. No obstante, se debe aclarar, cuando las solicitudes son elevadas por los sujetos procesales, a fin de hacer efectivas sus prerrogativas constitucionales, éstas deben ser examinadas de manera minuciosa ya que la efectividad de la petición tendrá un vínculo estrecho con el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. En el segundo evento, cuando la solicitud versa sobre asuntos de índole administrativa, ha sido claro para esta corporación que los parámetros que deben guiar su trámite son los establecidos en las disposiciones del Código contencioso Administrativo.” Sentencia T-920 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Véanse también las Sentencias T-414 de 1995 y T-297 de 2006.

¹³ Artículo 16 de la Ley 1437 de 2011: “**CONTENIDO DE LAS PETICIONES.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Toda petición deberá contener, por lo menos: // 1. La designación de la autoridad a la que se dirige. // 2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica. // 3. El objeto de la petición. // 4. Las razones en las que fundamenta su petición. // 5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite. // 6. La firma del peticionario cuando fuere el caso. (...)”

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

interesado la información, documentación o trámites necesarios para adoptar una decisión de fondo. Durante el tiempo en que se corrige o completa la petición, no correrán los plazos que exige la ley para la contestación.

En todo caso, es preciso advertir que el examen que sobre estos asuntos realice la autoridad, en aras de determinar si una manifestación recibida debe ser objeto de respuesta o no, tiene que hacerse bajo marcos flexibles, aplicando aquello que resulte más favorable al peticionario (...).”.

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO

Este derecho fundamental, se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, así:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado su carácter fundamental así:

La Constitución Política en su artículo 29 consagra el derecho fundamental al debido proceso el cual, según el precepto, *“se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas”*. La jurisprudencia constitucional define esta garantía como un principio inherente al Estado de Derecho que *“posee una estructura compleja y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límites al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad”*¹⁴ y cuyo alcance está supeditado al deber de las autoridades, tanto judiciales como administrativas, de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción¹⁵.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-980 de 2010 concluyó que el derecho fundamental al debido proceso comprende, entre otras:

“a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener

¹⁴ Sentencia C-035 de 2014. Cfr. Sentencia 1263 de 2001. En esta última providencia la Corte explicó que *“el derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales”*.

¹⁵ Sentencia T-581 de 2004.

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso. (...)

Asimismo, esta Corporación se ha referido al derecho al debido proceso administrativo como “(...) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley”¹⁶.

En ese contexto, el debido proceso administrativo se configura como una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada por la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes y después de adoptar una determinada decisión¹⁷.

Caso Concreto:

En el presente evento, se evidencia del escrito de tutela que la inconformidad del accionante recae principalmente en que la **CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A. “CORABASTOS”**, vulneró el derecho fundamental de petición alegado por el accionante, **ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCUR**, en su calidad de representante legal de la **UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS**, por cuanto **CORABASTOS**, no ha ofrecido respuesta a la petición radicada el 24 de marzo de 2023 por medio de la cual solicito celeridad en la

¹⁶ Sentencia T-982 de 2004.

¹⁷ La Sala Plena de esta Corporación, mediante sentencia C-1189 de 2005, señaló que “[e]l debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica” Reiterada en la Sentencia T-706 de 2012.

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

respuesta No. 6828 del 15 de noviembre de 2022 en la que interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Directiva de gerencia No. 072 de 2022.

En el *sub lite*, avizora esta juez constitucional que, en efecto el accionante el 24 de marzo de 2023, elevo solicitud respetuosa a la CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A. “CORABASTOS”, para que se imprima celeridad al recurso de reposición y en subsidio apelación que fue radicado el 18 de noviembre de 2022.

No obstante lo anterior, el apoderado de la CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A. “CORABASTOS”, en la respuesta que ofreció a este despacho se opuso a la pretensiones del accionante, confirmo el recibo del radicado 1643 que elevo el peticionario el 24 de marzo de los corrientes, sin embargo, hizo alusión a que se trata de un recurso interpuesto en el trámite de un procedimiento sancionatorio contractual, el cual está sujeto a términos de resolución diferentes a los establecidos para las peticiones de carácter general previstas en el artículo 14 del CPACA, modificado por la Ley 1755 de 2015.

Así mismo aseveró que el hecho que, no se haya notificado respuesta de fondo al peticionario no desconoce los términos legales ni constitucionales para dar respuesta a las peticiones que el caso amerita, pues en virtud del artículo 52 del CPACA, el término para la resolución del recurso es de hasta 1 año contado a partir de la interposición del mismo, que en el caso particular fenece hasta el 15 de noviembre de 2023.

Término y procedimiento administrativo que para esta funcionaria no es objeto de discusión; sin embargo, ante solicitud del accionante, elevada el 24 de marzo de 2023, con radicado 1643, en ejercicio del derecho de petición, donde solicita celeridad a la decisión que resuelve el recurso de reposición dentro del proceso administrativo que adelanta la **CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A. “CORABASTOS”**, considera esta juez constitucional, que pese a tratarse de un procedimiento y término especial, el accionado en virtud de la obligación de respuesta que entraña el derecho de petición tenía el deber de responder de forma clara, oportuna y de fondo la petición, lo cual no implica acceder a las pretensiones solicitadas.

Radicado n°: TUTELA 2023-00082

Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.

Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.

Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Respuesta que, fue omitida por la accionada y sólo se produjo dentro del trámite tutelar, pero única y exclusivamente para la judicatura sin que se evidencie una respuesta con su debida notificación para el accionante, así como se contestó al juzgado, explicando los motivos por los cuales no se puede dar celeridad a la resolución de un recurso, por cuanto tiene un término especial consagrado en el artículo 52 del CPACA, también era procedente dar respuesta al accionante en esos términos.

Pues, el accionante se encuentra en expectativa sobre la resolución de su caso, dentro de un proceso administrativo, con la interposición de recursos, cuyo pedimento es que se imprima celeridad, petición que, a la fecha de interposición de la presente acción constitucional no ha sido atendida por la parte accionada al interior de dicha actuación administrativa, pues si la accionada no está en la obligación de resolver el recurso de reposición en este caso, por cuanto, tiene un término legal para resolver, no lo exime de contestar y de explicar los motivos por los cuales no se imprime celeridad, como lo hizo a esta célula judicial en el ejercicio de su derecho de contradicción.

Por lo anterior, se ampara el derecho fundamental de petición incoado por el señor ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCUR, en su calidad de representante legal de la UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS, al concluirse protuberante la flagrante vulneración del mismo, que hace imperioso su amparo, disponiendo que dentro de un término que no podrá exceder las cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes a la notificación de la presente decisión, la **CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A. “CORABASTOS”**, o quien haga sus veces, a través de la oficina jurídica o la dependencia que corresponda deberá emitir respuesta a la solicitud que le fue radicada desde el 24 de marzo de 2023, a su vez debiendo enviar copia a este despacho judicial de los documentos que demuestren el cumplimiento a este fallo, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en el Decreto 2591 de 1991.

No sobra prevenir a la **CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A. “CORABASTOS”**, para que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir en las conductas que dieron origen a esta tutela, toda vez que ello atenta contra las

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

garantías constitucionales de los usuarios, máxime que desde que se presentó el derecho de petición, esto es, el 24 de marzo de 2023 a la fecha de la presentación de la demanda de tutela han transcurrido mas de 40 días sin que el peticionario haya obtenido respuesta a su solicitud, ni siquiera dentro del trámite de la presente acción constitucional cuando la demandada ejercitó su derecho de contradicción.

Finalmente, respecto el derecho fundamental de debido proceso, observa esta funcionaria, no se encuentra quebrantado, al igual la parte demandante no argumentó las razones para invocarlo y considerarlo vulnerado.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Décimo Penal del Circuito Especializado de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: Tutelar el derecho fundamental de petición a favor de **ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCUR**, identificado con C.C. No. 10.265.525 expedida en Manizales, en su calidad de representante legal de la **UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS**, en contra de la **CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”**, con fundamento en las consideraciones plasmadas en este proveído.

SEGUNDO: En consecuencia, se ordenará a la **CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”**, o quien haga sus veces, a través de la oficina jurídica o la dependencia que corresponda, dentro de un término que no podrá exceder las cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes a la notificación de la presente decisión, deberá emitir respuesta a la solicitud que le fue radicada desde el 24 de marzo de 2023, debiendo enviar copia a este despacho judicial de los documentos que demuestren el cumplimiento a este fallo, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en el Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

Radicado n°: TUTELA 2023-00082
Accionante: ELMER EDUARDO RESTREPO BETANCURT REPRESENTANTE LEGAL DE UNION TEMPORAL RESIDUOS VERDES CORABASTOS.
Accionado: CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA – “CORABASTOS”.
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

CUARTO: Remítase la actuación original ante la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de ser seleccionada y en el evento que no sea impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MARTHA CECILIA ARTUNDUAGA GUARACA
Juez

Firmado Por:
Martha Cecilia Artunduaga Guaraca
Juez
Juzgado De Circuito
Penal 010 Especializado
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **eb8c91712fcdba37aaa6153bf9b50ba68b701589ea2f8a8ac5509fa46b363cdb**
Documento generado en 15/06/2023 11:59:47 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>