



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

Bogotá D.C., once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Clase de Proceso : ACCIÓN DE TUTELA
Accionante : ESPERANZA ROMERO RODRIGUEZ
Accionado : PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION
Radicación No. : 11001334204720220027400
Asunto : DERECHO DE PETICIÓN

SENTENCIA

1.- ANTECEDENTES

Con fundamento en el art. 86 de la C.P., el Decreto 2591 de 1991 y el 1382 de 2000, procede el Despacho a decidir en primera instancia, la acción de tutela, promovida por la señora **ESPERANZA ROMERO RODRIGUEZ**, contra el **PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION**, por la presunta vulneración al derecho fundamental de **PETICION**.

1.1. HECHOS

1. El 4 de marzo de 2022 envió petición a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de Estado, a través del correo electrónico conciliacionesnacionales@defensajuridica.gov.co, para la fijación de la fecha de la audiencia de conciliación.

2. El 8 de marzo del 2022 el acuse de recibido por parte del correo institucional de la entidad; sin embargo, hasta la fecha de presentación de la acción de tutela.

1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

La accionante sostiene que con el actuar de la entidad accionada, se le ha vulnerado sus derechos fundamentales de petición e igualdad.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio curso a través del auto admisorio del 2 de agosto de 2022, se requirió a la Procuraduría General de la Nación y se notificó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para que informara a éste Despacho sobre los hechos expuestos en la acción de tutela respecto de Los derechos deprecados y del derecho de petición radicado por el accionante.

III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

3.1. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado informó que revisado el sistema documental Orfeo fue radicado memorial de "solicitud de conciliación" enviado por parte de la apoderada GLORIA INÉS ROMERO RODRÍGUEZ a través del

correogloria.romero@grabogados.com.co a la cuenta de conciliacionesnacionales@defensajuridica.gov.co el 4 de marzo de 2022 a las 3:58 p.m., con tres documentos adjuntos concernientes al formato de solicitud de conciliación, citación a la diligencia a la Gobernación de Cundinamarca, Secretaría de Educación de Cundinamarca y el poder para actuar.

Posteriormente explicó cuáles son las funciones legales aginadas a la entidad y expresó que, para el caso de las conciliaciones extrajudiciales, es deber del peticionario informar al Agente del Ministerio Público la radicación ante esa entidad de copia de la solicitud efectuada en la Procuraduría General de la Nación, cuando una de las entidades convocadas sea del orden nacional, con el fin de que la Agencia, conforme a las competencias asignadas en el Decreto No. 4085 de 2011, determine facultativamente en cuales de esas decide intervenir a través de su participación con voz y voto, como en efecto ocurrió en el presente caso.

Conforme a lo anterior afirmó que el 4 de marzo de 2022 a las 3:58 p.m., la solicitud corresponde a una solicitud de conciliación extrajudicial que involucra a entidades territoriales, mas no del orden nacional como lo exige la prenombrada disposición, por lo tanto, en el presente caso, no se requería del agotamiento de dicho requisito de procedibilidad, sumado a que el agotamiento respecto de cualquier entidad, no impone carga alguna para la Agencia como lo pretende hacer ver la accionante, es decir, no implica respuesta por parte de esta Entidad, pues no se trata como lo pretende hacer ver la accionante de un derecho de petición, sino del agotamiento de un requisito para un trámite de conciliación extrajudicial de competencia única y exclusiva de la Procuraduría General de la Nación.

Así las cosas, solicitó negar las pretensiones de la acción constitucional pues la solicitud es competencia de la Procuraduría General de la Nación.

3.2. La Profesional Universitario Grado 17 adscrita a la Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación fundamentó su defensa en que la acción debe declararse improcedente por cuanto no ha vulnerado derecho alguna, pues del material probatorio aportado al plenario evidenció que la solicitud de citación de audiencia a conciliación solo fue remitida a la Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado, pero nunca remitida al ministerio público.

Explicó que de conformidad con los hechos y pretensiones de la acción se puso en conocimiento de la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativo para que informara si ha tenido conocimiento del caso; sin embargo, informó que el 3 de agosto de 2022 informó que:

- Que una vez revisado el sistema SIGDEA (desde el 3 de enero de 2022) NO se evidencia radicado alguno que corresponda a solicitud de conciliación extrajudicial radicada en esta entidad por parte de la accionante.

-Que en el documento de la demanda y anexo a la misma, se evidencia que la accionante informa que radicó su solicitud al correo "conciliacionesnacionales" conciliacionesnacionales@defensajuridica.gov.co

-Que en el sistema SIGDEA solo se registra el radicado E-2022431307 que corresponde a la presente acción de Tutela..."

Así las cosas, indicó que la acción de tutela no es el medio idónea para solicitar la gestión de la Procuraduría General de la Nación, más cuando en la página web de la entidad están dispuestas los canales de atención al ciudadano, de manera que

solicitó fueran negadas las pretensiones de la acción constitucional y la procuraduría se desvinculada de la misma.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

El Problema Jurídico se contrae a determinar si la Agencia Nacional de Defensa jurídica del estado y la procuraduría general de la nación han vulnerado el derecho fundamentales de petición al abstenerse de emitir una respuesta a la petición elevada el 4 de marzo de 2022 por medio de la cual solicitó la convocatoria a la audiencia de conciliación extrajudicial a unas entidades departamentales.

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

4.2. GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA

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

Este mecanismo, de origen netamente constitucional ha sido propuesto como un elemento procesal complementario, específico y directo cuyo objeto es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo. De esta manera el art. 86 de la C.P. lo consagró en los siguientes términos:

"ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

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

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

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

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

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

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

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

4.3.1. El derecho de petición

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

La **ley 1755 del 30 de junio de 2015**, reguló el derecho fundamental de petición y sustituyó el título II del CPACA, y en su artículo 13 indica que toda actuación de una persona ante autoridad indica el ejercicio del derecho de petición del art. 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo y el término para resolverlo es de 15 días después de la recepción de dicha solicitud; no obstante, cuando lo que se solicita son documentos o información se deberán resolver dentro de los 10 días siguientes a su recepción y si no se le da respuesta al peticionario se entenderá que la solicitud ha sido aceptada y por ende las copias se entregarán dentro de los 3 días siguientes. Por su parte las peticiones donde se eleve consulta deberán resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción.

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

4.3.2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

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

De acuerdo con la definición que trae el art. 23 superior, puede decirse que el núcleo esencial de este derecho reside en la obtención de una *"resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada por el administrado, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido"*¹.

En concordancia con lo anterior, se hace necesario advertir que no puede ser cualquier comunicación devuelta al peticionario, con la cual se considere

¹ Corte Constitucional, sentencia T-377/2000.

satisfecho su derecho de petición: pues se habla de una verdadera respuesta, que si bien no tiene que ser siempre favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe cumplir con los requisitos **de ser oportuna, resolver de fondo lo solicitado de manera clara, precisa y congruente, además de ser puesta en conocimiento del peticionario.**

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

4.3.3 Petición radicada ante la autoridad no competente

Cuando las peticiones radicadas ante una autoridad que se declara incompetente, la Corte Constitucional, en sentencia T-564 de 2002, estableció en qué eventos se transgredía el derecho fundamental de petición.

“Violación del derecho de petición. Competencia de la autoridad ante quien se presenta la solicitud.

En numerosas decisiones proferidas por esta Corporación, III se ha señalado que el derecho de petición, consagrado en la Carta Política, tiene como uno de sus elementos esenciales, el que las respuestas dadas a los peticionarios, sean oportunas y que resuelvan de fondo las pretensiones por ellos presentadas, sin que ello implique una decisión favorable a sus intereses. Sin embargo, se requiere que la petición elevada por el particular sea hecha en debida forma, esto es, no sólo con el cumplimiento y respeto que se debe tener hacia las diferentes autoridades, sino también que la petición debe ser interpuesta ante la autoridad que corresponde y que está en plena capacidad para resolver de fondo sobre la petición en cuestión.

De la misma forma, si la petición es elevada ante quien no tiene competencia para resolver la situación planteada, debe remitirse la petición a quien sí tiene la competencia pertinente, indicando tal situación.(T-1556 de 2000).

Sobre el particular, también la sentencia T-575 de 1994, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, señaló lo siguiente en un caso similar al que es objeto de la presente decisión:

*“Es claro que, en el marco del Estado de Derecho, cuando el peticionario ha presentado la solicitud ante funcionario incompetente, **la contestación de éste no puede consistir sino en la expresión oportuna de que le es imposible resolver, procediendo, por tanto, a dar traslado a quien corresponda la competencia.** De todas maneras, para cumplir en estos casos con el mandato constitucional, es necesaria la respuesta en el expresado sentido; se violaría el derecho si, basado en su incompetencia, el servidor público se olvidara del tema o, aun remitiéndolo al competente, dejara de dar oportuna noticia sobre ello al peticionario.*

“En el caso del trámite reglado, puesto que la ley ha exigido determinados requisitos sin los cuales es imposible tramitar la petición, se satisface el derecho indicando al peticionario, en la oportunidad debida, que ello es así, o solicitando que se alleguen los documentos o se cumplan las exigencias que faltan para proceder a decidir”.

Ahora como quiera que en ejercicio del derecho fundamental de petición la parte actora presentó una solicitud de conciliación extrajudicial, habrá que acudir al

Decreto 12716 de 2009² y en sus artículos 3 y 6 prevén;

“Artículo 3º. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, o
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

Parágrafo único. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción. (...)

Artículo 6º. Petición de conciliación extrajudicial. La petición de conciliación o extrajudicial podrá presentarse en forma individual o conjunta por los interesados, ante el agente del Ministerio Público (reparto) correspondiente, (...)

Parágrafo 2º. Cuando se presente una solicitud de conciliación extrajudicial y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley, el agente del Ministerio Público expedirá la correspondiente constancia dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.

Si durante el trámite de la audiencia se observare que no es procedente la conciliación, se dejará constancia en el acta, se expedirá la respectiva certificación y se devolverán los documentos aportados por los interesados.

Cuando el agente del Ministerio Público, en razón del factor territorial o por la naturaleza del asunto, no resulte competente para conocer de la respectiva conciliación, remitirá la solicitud y el expediente al funcionario que tenga atribuciones para conocer de la misma”.

5. HECHOS PROBADOS

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

- Copia de la constancia de radicación de solicitud de conciliación al correo concliacionesnacionales@defensajuridica.gov.co el 4 de marzo de 2022, adjuntando tres archivos identificados como “caratula esperanza” “anexos” y “poder Esperanza”.
- Copia del escrito de solicitud de audiencia de conciliación en el que se evidencia que la señora Esperanza Romero Rodríguez solicitó convocar a la Gobernación de Cundinamarca, Secretaria de Educación de Cundinamarca, pagador de la Secretaria de Educación de Cundinamarca y al Jefe de personal de Cundinamarca.

² Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001

- Copia del acuse de recibo por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del estado el mismo 4 de marzo de 2022.
- Copia del Oficio 2102-E2-2022-03968 del 5 de julio de 2022 suscrito por la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco-sistémicos de la entidad accionada

6. CASO CONCRETO

La señora **ESPERANZA ROMERO RODRIGUEZ**, considera que la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO**, está vulnerando su derecho fundamental de petición, porque las entidades no han emitido una respuesta a la solicitud presentada el 4 de marzo de 2022, por medio de la cual solicitó convocar a la Gobernación de Cundinamarca, Secretaria de Educación de Cundinamarca, pagador de la Secretaria de Educación de Cundinamarca y al Jefe de personal de Cundinamarca al trámite de conciliación extrajudicial

En la contestación de la demanda, la Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado indicó que de acuerdo con su función constitucional y legal, ella no es la competente para atender la solicitudes de conciliación extrajudicial y como las entidades llamadas son del orden departamental, no le es dable intervenir en el tramite prejudicial; por otro lado la Procuraduría General dela Nación informó que la solicitud de conciliación nunca fue radicada por lo que no existió petición alguna que resolver y por lo tanto solicitó fueran negadas las pretensiones de la acción constitucional.

Se accederá al pedimento de salvaguarda solo respecto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado pues la Procuraduría era ajena de la solicitud por lo que no le es endilgadle responsabilidad alguna

De acuerdo con los elementos probatorios aportados al expediente es evidente que mediante escrito del 18 de febrero de 2022, radicado ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el 4 de marzo de 2022 la señora Esperanza Romero Rodríguez solicitó convocar al Gobernador de Cundinamarca, Secretaria de Educación de Cundinamarca pagador de la Secretearía de Educación del a Secretaría de Educación de Cundinamarca, a una audiencia de conciliación una vez hecha la convocatoria se expidiera el certificado de la audiencia.

Ahora, la petición fue radicada ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado quien de acuerdo con su función legal y en específico su función cuando se presentan solicitudes de conciliación extrajudicial, es intervenir bajo su criterio de discrecionalidad en aquellos litigios en los que se encuentran demandadas aquellas entidades del orden nacional, pero como en este caso las entidades son del orden departamental, es claro que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no tiene injerencia en el asunto.

Justamente cuando se pretende agotar el requisito de procedibilidad en asuntos contenciosos administrativos la petición de conciliación podrá presentarse en forma individual o conjunta por los interesados, ante el agente del Ministerio Público (art. 6 del Decreto 1716 de 2009) y se reitera que cuando están inmiscuidas entidades del orden nacional, según el artículo 2.2.3.2.1.4 del Decreto 1069 de 2015 *"el peticionario que solicite conciliación extrajudicial deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia cuando el asunto involucre intereses litigiosos de la Nación, en los términos previstos en el parágrafo del artículo 2º del Decreto-ley 4085 de 2011 y el presente capítulo"*

Sin perjuicio de lo anterior, a pesar de que la solicitud no fue radicada primariamente ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, no es dable afirmar que por no ser la competente no existe una vulneración a la derecho fundamental de petición, pues es su deber emitir una respuesta de fondo a la petición radicada el 4 de marzo de 2022, en aplicación del artículo 21 del CPACA, pues como lo indica la Corte Constitucional, la prerrogativa invocada no se vulnera cuando aquel funcionario que no es competente lo remite al que si lo es y de ello deja constancia y le comunica al interesado, pero como en el presente asunto ello no ocurrió la ANDJE vulnera el derecho fundamental de petición.

Finalmente y de los anexos de la demanda se puede concluir que la solicitud de conciliación extrajudicial obedece a la iniciación de un litigio en contra de los entes territoriales en mención para el reclamo de unas acreencias laborales, se recuerda que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, una vez el termino de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud sin que se hubiere realizado la diligencia la quejosa puede acudir a la jurisdicción de lo contenciosos administrativo

Y en todo caso, conforme al inciso 2 del numeral primero del artículo 161 del CAPCA modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, el requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, entre otros.

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

FALLA

PRIMERO: CONCEDER la tutela por la vulneración al derecho fundamental de petición de la señora **ESPERANZA ROMERO RODRIGUEZ** en contra de la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: NEGAR la tutela del derecho fundamental de petición respecto a la **PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION**, conforme a la parte motiva de la sentencia.

TERCERO: ORDENAR a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS**, que dentro de un término no mayor a 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva de fondo la petición presentada por la seora Esperanza Romero Rodríguez el 4 de marzo de 2022, respecto a la solicitud de convocatoria de audiencia de conciliación, y si a bien lo tiene debe tener en cuenta lo contemplado en el artículo 21 del CPACA

CUARTO: NOTIFÍQUESE a la entidad accionada, al accionante y al Defensor del Pueblo por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30

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

NOTIFÍQUESE³ Y CÚMPLASE



CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ
Juez

³ gloria.romero@grabogados.com.co; : procesosjudiciales@procuraduria.gov.co ; y o: tutelasnacionales@defensajuridica.gov.co