

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D.C, veinticinco (25) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

ACCIÓN:	TUTELA
PROCESO N°.	11001-33-42-055-2021-00046-00
ACCIONANTE:	LISETH NATHALI ORTEGA CELIS
ACCIONADO:	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
ASUNTO:	FALLO DE TUTELA N°. 021

Procede el Despacho a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Liseth Nathali Ortega Celis, identificada con cédula de ciudadanía N° 1.056.688.260, en nombre propio, en contra de la Procuraduría General de la Nación, al considerar vulnerado su derecho fundamental de petición.

I. Objeto

La accionante pretende:

- 1. Tutelar el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política.
- 2. En consecuencia, **ordenar a la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN, se sirva dar respuesta a mi petición remitida el 18 de enero de la anualidad.**
Negritas fuera de texto

II. Hechos

Los hechos narrados por la accionante, son:

- 1. En escrito de fecha 18 de enero de 2021 solicité a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** se sirviera resolver lo siguiente:

“*Cuáles son las etapas de un proceso de investigación administrativa? Cuando una entidad, ejemplo la Secretaría de Hábitat Distrital decide aplicar una sanción pecuniaria por el incumplimiento en la presentación de unos informes, ésta sanción puede conciliarse, en qué etapa procesal de investigación administrativa puede realizarse? De ser afirmativa la respuesta que norma regula este proceder.*”
- 2. Que dicha petición fue radicada por medio de la sede electrónica la Procuraduría General de la Nación en el portal web: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/pqrsdf Derecho de Peticion.page](https://www.procuraduria.gov.co/portal/pqrsdf_Derecho_de_Peticion.page), bajo el radicado **E-2021-021736**.
- 3. Que transcurridos más de los diez (10) días establecidos por la Ley, a partir del día siguiente a mi solicitud, ésta no fue absuelta.
- 4. Que transcurridos los términos de respuesta se procedió a la consulta de radicados de la Sede por medio del portal Web dispuesto para dicho fin: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/consulta radicados sede.page](https://www.procuraduria.gov.co/portal/consulta_radicados_sede.page), en donde se evidencia el estado en Trámite.

5. *Que a la fecha no se ha obtenido respuesta de ninguna de la petición remitida.*

III. Actuación Procesal

Mediante auto de dieciséis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021), el Despacho admitió la presente acción y ordenó notificar a la Procuradora General de la Nación - Doctora Margarita Leonor Cabello Blanco o quien haga sus veces. Notificación que se efectuó junto a la de la accionante, el 17 de febrero de 2021.

Cumplido el término otorgado para ejercer sus derechos de defensa y contradicción, la accionada dio respuesta.

Así mismo, en el auto admisorio se solicitó a la accionante aportar copia de su cédula ciudadanía.

Respuesta Accionante

Como respuesta al requerimiento realizado a la señora Liseth Nathali Ortega Celis, fue allegada a este despacho, copia de su cédula de ciudadanía, el 17 de febrero de 2021.

Respuesta Accionado

La Procuraduría General de la Nación, dio respuesta a la acción mediante correo electrónico de 19 de febrero de 2021, y solicitó: *(i) no tutelar el derecho fundamental de petición alegado por encontrarse la PGN en término de respuesta de la consulta, máxime cuando se presenta la carencia actual de objeto por hecho superado derivada de la respuesta ya brindada a la accionante*, aludiendo:

1. Improcedencia de la acción de tutela por encontrarse la PGN dentro del término de respuesta

(...)

Teniendo en cuenta la naturaleza consultiva de la comunicación procede señalar que tanto para al momento de interposición de la petición como en la fecha la solicitud se encuentra en términos de respuesta oportuna hasta el próximo 08/03/2021 según lo dispuesto en el Decreto Legislativo 491 de 2020.

*En efecto, el numeral (ii) del artículo 5 de DL 491/20 establece que las "...peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo **deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción...**"; siendo así que haciendo el conteo respectivo desde el 18/01/2021 cuando la accionante radicó la solicitud el término legal correspondiente fenece el 08/03/2021 y, por tanto, a esta altura la accionante mal puede aducir que se le está vulnerando el derecho fundamental de petición.*

2. Carencia actual de objeto por Hecho Superado e improcedencia por estar dentro de término de respuesta:

Sin perjuicio de lo anterior y en gracia de discusión, en el caso en concreto también se configura el denominado hecho superado frente al derecho aducido por la accionante puesto que la PGN a través de la Oficina Jurídica procedió el 18/02/2021 emitiendo el concepto solicitado poniéndolo en conocimiento y

dirigiéndolo al correo electrónico coortegalseth23@gmail.com suministrado por la peticionaria.

La H. Corte Constitucional en abundante y reiterada jurisprudencia, entre otras, en sentencia de unificación SU-225 de 2013, ha destacado sobre la carencia actual de objeto:

La carencia actual de objeto por hecho superado se configura cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo. En otras palabras, **aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna**¹. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela...”(Negrilla en subraya ajena al original).

En este orden, puesto **que el supuesto fáctico de la acción de tutela igualmente ha sido superado al haberse dado respuesta de manera clara, precisa y de fondo** a la petición de la señora Ortega Celis, la acción de tutela se torna improcedente por hecho superado.

3. Improcedencia por inexistencia de amenaza de derechos fundamentales.

Como consecuencia de no solo encontrarse la PGN en término de respuesta sobre la consulta del 18/10/2021 sino por haberse superado el hecho por ya haberla absuelto, y dado que la acción de tutela gravita en la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando estos se encuentren amenazados, en el presente caso nunca existieron ni existen actualmente ningunas amenazas de vulneración al derecho fundamental y, por sustracción de materia, se hace improcedente la presente acción de tutela. Negrillas fuera de texto

IV. Pruebas

Accionante

- Copia de solicitud de consulta radicada el 18 de enero de 2021 y respectivo soporte de radicación enviado al correo electrónico de la suscrita.
- Pantallazo de la plataforma de la Procuraduría donde se realiza la consulta del estado de la petición y se evidencia el registro de en Trámite.

Accionada

Copia del concepto emitido y de su remisión y entrega al correo electrónico de la accionante.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el Decreto 1983 de 2017, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la entidad demandada, este despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela.

5.2. Problema Jurídico

Estudiado el expediente, el despacho advierte que se centra en determinar: *¿si la Procuraduría General de la Nación, vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante, al no dar respuesta a la solicitud, sobre:*

Cuáles son las etapas de un proceso de investigación administrativa? Cuando una entidad, ejemplo la Secretaría de Hábitat Distrital decide aplicar una sanción pecuniaria por el incumplimiento en la presentación de unos informes, ésta sanción puede conciliarse, en qué etapa procesal de investigación administrativa puede realizarse? De ser afirmativa la respuesta que norma regula este proceder. Negrillas fuera de texto

5.3. Acción de Tutela

Es preciso indicar que, el artículo 86 de la Constitución Política, consagró la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad o de los particulares.

Por su parte, el artículo 6 Decreto 2591 de 1991¹, establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

5.3.1. Procedencia

El Despacho reitera que la acción de tutela tiene carácter residual, es decir, que procede siempre que el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial que amparen sus derechos. Es así como el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución dispone: “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”.

A su vez, el numeral 1° del artículo 6° del decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela no procederá: “Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”

En concordancia, la honorable Corte Constitucional, en sentencia T-091 de 2018, se ha pronunciado al respecto de la siguiente manera:

(...) “toda persona puede ejercer la acción de tutela “mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre”, para la protección inmediata de sus derechos fundamentales, siempre que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares. La acción de tutela resulta procedente cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa judicial eficaz para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable”.

Ahora bien, el requisito de **legitimación en la causa** se encuentra directamente ligado a la procedencia de la acción de tutela, como lo expone la alta corporación en la misma providencia posteriormente:

¹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

Como se señaló en el párrafo 30, el artículo 86 de la Constitución prevé que toda persona puede ejercer la acción de tutela para lograr la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En este sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela puede ser ejercida “por cualquier persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales”, quien podrá actuar por sí misma, mediante representante o apoderado judicial, agente oficioso, el Defensor del Pueblo o los personeros municipales. Este requisito de procedencia tiene por finalidad garantizar que quien interponga la acción tenga un “interés directo y particular” respecto de las pretensiones elevadas, de manera que el juez constitucional pueda verificar que “lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro”. A su vez, esta acción debe ser ejercida en contra del sujeto responsable de la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sea este una autoridad pública o un particular.²

Por lo anterior, es posible establecer que la acción de tutela es un mecanismo previsto en el ordenamiento constitucional, el cual puede ser presentado por toda persona (legitimación por activa), ante una autoridad o un particular (legitimación por pasiva) con el fin de que se le proteja y/o evite la vulneración de uno o más derechos, sin que esto signifique el desconocimiento de los mecanismos judiciales ordinarios o especiales establecidos por la ley.

5.3.2. Subsidiariedad

La Corte Constitucional a través de sus múltiples providencias ha establecido que, la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretendan sustituir los mecanismos ordinarios de defensa y protección de derechos, es decir, que sea utilizado indebidamente como vía preferente. No obstante, la presentación de este mecanismo es procedente excepcionalmente bajo las siguientes circunstancias:

La jurisprudencia unánime, pacífica y reiterada de la Corte ha precisado que en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, se presentan algunas excepciones al principio de subsidiariedad que harían procedente la acción de tutela.

La primera de ellas es que se compruebe que el mecanismo judicial ordinario diseñado por el Legislador no es idóneo ni eficaz para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; y la segunda; que “siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela”³.

Por consiguiente, las dos anteriores excepciones se deben analizar respecto del caso en concreto y de acuerdo a las siguientes reglas:

En cuanto a la primera hipótesis, que se refiere a la idoneidad del medio de defensa judicial al alcance del afectado, se tiene que ésta no puede determinarse en abstracto, sino que, por el contrario, la aptitud para la efectiva protección del derecho debe evaluarse en el contexto concreto. El análisis particular resulta necesario, pues en éste podría advertirse que la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o no permite tomar las medidas necesarias para la protección o restablecimiento de los derechos fundamentales afectados.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-091 de 2018.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 132 de 2018.

Ahora bien, en cuanto a la segunda hipótesis, cabe anotar que su propósito no es otro que el de conjurar o evitar una afectación inminente y grave a un derecho fundamental. De este modo, la protección que puede ordenarse en este evento es temporal, tal y como lo dispone el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, el cual indica: “[e]n el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”.

Así mismo, dicha excepción al requisito de subsidiariedad exige que se verifique: (i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto del daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo.

5.3.3. Perjuicio Irremediable

Otro aspecto neurálgico de la acción de tutela, es el referente al perjuicio irremediable, que según lo manifestado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-772 de 2014, expresó:

...respecto a los elementos que componen el perjuicio irremediable, sostuvo que debe ser inminente, que las medidas que se requieran para conjurarlo deben ser urgentes y que éste debe ser grave. En palabras de este Tribunal:

“A). El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, **porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética (...).** Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: **si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares.** Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.

C). **No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona.** La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. **Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por**

cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad (...). Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio”.

Además, se consideró en esta sentencia que **“el fundamento de la figura jurídica del inminente perjuicio irremediable, es un daño o menoscabo grave en un bien que reporta gran interés para la persona y para el ordenamiento jurídico, y que se haría inevitable la lesión de continuar una determinada circunstancia de hecho. El fin que persigue esta figura es la protección del bien debido en justicia, el cual exige lógicamente unos mecanismos transitorios, urgentes e impostergables, que conllevan, en algunos casos, no una situación definitiva, sino unas medidas precautelativas”.**⁴Negrilla fuera de texto

5.3.4. Inmediatez

La acción de tutela es un medio expedito para la protección de los derechos fundamentales, sin embargo, no es un instrumento que este supeditado a la discrecionalidad del accionante, pues su finalidad es la de ser oportuna, eficaz e inmediata.

Esta Corporación ha reiterado que uno de los principios que rigen la procedencia de la acción de tutela es la inmediatez. De tal suerte que, si bien la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, es decir, no tiene término de caducidad, su interposición debe hacerse dentro un plazo razonable, oportuno y justo, bajo el entendido que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

No obstante, existen eventos en los que prima facie puede considerarse que la acción de tutela carece de inmediatez y en consecuencia es improcedente, pues ha transcurrido demasiado tiempo entre la vulneración de los derechos fundamentales y la presentación de la solicitud de amparo.

En estos casos, el análisis de procedibilidad excepcional de la petición de protección constitucional se torna mucho más estricto y está condicionado a la verificación de los siguientes presupuestos: i) la existencia de razones válidas y justificadas de la inactividad procesal, como podrían ser la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para formular la solicitud de amparo en un término razonable, la ocurrencia de un hecho nuevo, entre otros; ii) cuando la vulneración de los derechos fundamentales es continua y actual; iii) la carga de la interposición de la solicitud de amparo en un determinado plazo resulta, de una parte, desproporcionada

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencia SU-774 de 2014.

*debido a la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, y de otra, contraria a la obligación de trato preferente conforme al artículo 13 Superior.*⁵ Negrillas fuera de texto

Por lo tanto, el principio de inmediatez constituye un elemento propio de la naturaleza de la acción de tutela, en tanto que está encaminada a evitar dentro de un término razonable la transgresión o amenaza de los derechos fundamentales de las personas.

C. Derechos Fundamentales Presuntamente Vulnerados

En este caso se aduce como transgredido el derecho de petición.

D. Derechos Fundamentales – Normas y Jurisprudencia Aplicables

1. Derecho de Petición

El artículo 23 de la Constitución Política consagró el Derecho de Petición como el derecho constitucional fundamental que tienen todas las personas para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que la respuesta sea adecuada, efectiva y oportuna, de la siguiente manera: “...*Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*”

Es así como, los órganos de la administración están obligados a dar oportuna respuesta, no permitiéndose la dilación en perjuicio del solicitante, pues el término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace precisión al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, por lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por consiguiente la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

Por lo tanto, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan discrecionalmente plazos desproporcionados para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta.

La Corte Constitucional en sentencia T-463 del 09 de julio de 2011, resaltó sobre el derecho de petición, lo siguiente:

*Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) **respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.***

Si emitida la respuesta por el requerido, falla alguno de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado:

“... el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia-471 de 2017

Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.

El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental.⁶

2. Derecho de Petición - Consulta

En interpretación de cuál es la naturaleza y los efectos jurídicos de las consultas realizadas en ejercicio del derecho de petición modalidad consulta a las autoridades, la Corte Constitucional en la Sentencia C-542 de 2005, expresó:

2.2.2.- El derecho de petición de consultas está consagrado en los artículos 25 a 26 del Código Contencioso Administrativo y **con fundamento en él es factible acudir ante la autoridad pública para que por medio de un concepto oriente a los administrados sobre algún asunto que pueda afectarlos**. Los conceptos desempeñan una función orientadora y didáctica que debe realizar la autoridad pública bajo el cumplimiento de los supuestos exigidos por la Constitución y las leyes. El contenido mismo del concepto, **sin embargo, no comprometerá la responsabilidad de las entidades que lo emiten ni será tampoco de obligatorio cumplimiento**. Se entiende, más bien, como una manera de mantener fluida la comunicación entre el pueblo y los administración para absolver de manera eficiente y de acuerdo con los principios de economía, celeridad, eficacia e imparcialidad, las dudas que puedan tener las ciudadanas y los ciudadanos y el pueblo en general sobre asuntos relacionados con la administración que puedan afectarlos. Tal como quedó plasmado en el Código Contencioso Administrativo, **el derecho de petición de consulta tiene, entonces, una connotación de simple consejo, opinión o dictamen no formal de la administración cuyo propósito no es ser fuente de obligaciones ni resolver un punto objeto de litigio**.

2.2.3.- No obstante, sobre la naturaleza jurídica de este derecho de petición de consulta contenido en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo no existe hoy pleno acuerdo y ha sido también una cuestión muy debatida históricamente. Incluso en el seno de la Comisión Asesora para la redacción del Decreto 01 de 1984 se presentaron discusiones al respecto^[3]. Existen, pues, opiniones encontradas. Por una parte, quienes creen necesario admitir la obligatoriedad de los conceptos emitidos por las entidades y exigir que la entidad que absuelve la consulta responda por el contenido del concepto expresado. Por otra parte, quienes se oponen tanto a una cosa como a la otra. El Consejo de Estado, entretanto, parece haber adoptado una vía intermedia. Esta Corte hizo referencia a dos providencias del Consejo de Estado sobre el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo en la sentencia T-807 de 2000. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

2.2.4.- Mediante auto fechado en mayo de 1994 el Consejo de Estado se pronunció así: "Igualmente es necesario precisar que si bien la regla general señalada en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, es que las consultas que absuelven las entidades públicas no comprometen la responsabilidad de éstas ni son de obligatorio cumplimiento, razón por la

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-463 de 2011.

cual no se pueden considerar actos administrativos, tal como lo serían los conceptos jurídicos. (...) La verdad es que dichos conceptos, cuando se convierten en manifestación de la voluntad de la administración tendientes a producir efectos jurídicos en un caso concreto son típicos administrativos, susceptibles de ser demandados ante lo contencioso administrativo, a través de los recursos establecidos para tal efecto."

2.2.5.- En la sentencia de octubre 25 de 1995 emitida por la Sección Primera, el Consejo de Estado ratifica la jurisprudencia anterior al respecto de la naturaleza de los conceptos y se pronuncia de la siguiente manera: "De otra parte cabe puntualizar que la enumeración de actos demandables que hace el inciso 3 del artículo 14 del decreto ley 2304 de 1989 (subrogatorio del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo) no es taxativa **y los conceptos son enjuiciables en la medida en que contengan una decisión capaz de producir efectos jurídicos y emanen de una entidad pública o persona privada que cumpla funciones administrativas.**"

De acuerdo con la perspectiva defendida por el Consejo de Estado, cabría realizar una primera distinción. Los conceptos emitidos por las autoridades públicas en respuesta del derecho de petición de consultas contenido en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo significan, **en principio, una orientación, un consejo, un punto de vista. Se convierten en acto administrativo, en la medida en que de tales conceptos se desprendan efectos jurídicos para los administrados**[\[4\]](#).

(...)

Aquí la Corte se pronunció sobre la distinción entre acto administrativo y **una variedad de actos que expresan un juicio, deseo o querer de la administración pero no llegan a ostentar ni los alcances ni los efectos de un acto administrativo.** El acto administrativo representa el modo de actuar ordinario de la administración y se exterioriza por medio de declaraciones unilaterales o bien orientadas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas o bien orientadas a crear situaciones concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados. **Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo.**

A reglón seguido, la Corte marcó otra distinción que tiene que ver con el eventual carácter autoregulador de la actividad administrativa. Cuando el concepto emitido por la Administración se relaciona con tal actividad autoreguladora, entonces, dice la Corte, "se impone su exigencia a terceros." En esta línea de argumentación, tales conceptos bien podrían considerarse como actos administrativos con los efectos jurídicos que todo acto administrativo trae consigo. Este acto administrativo según la Corte, ostentaría una naturaleza "igual o similar a las llamadas circulares o instrucciones de servicio".

La Corte puso énfasis en que este modo de argumentar coincide plenamente con la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado y subraya, por lo demás, que tales actos adquieren la categoría que le es propia a los actos reglamentarios "aunque de rango inferior a los que expide el Presidente de la República (artículo 189 (11))."

(...)

En este orden de cosas, la Corte Constitucional realiza una distinción y sienta algunas pautas. Confirma, de acuerdo con la interpretación que de lo dispuesto

*en el inciso tercero del artículo 25 del Código Contenciosos Administrativo ofrece también el Consejo de Estado, **el carácter no obligatorio de las peticiones de consulta. Los conceptos no contienen, en principio, decisiones de la administración y no pueden considerarse, por consiguiente, actos administrativos.** La Corte acepta la posibilidad de que en ciertos casos excepcionales los conceptos emitidos hacia el interior de la administración puedan ser vinculantes. (Sentencia de la Corte Constitucional C-487 de 1996 M. P. Antonio Barrera Carbonell).*

3. Términos para responder la Petición

El artículo 14 de la Ley 1437 del 2011, señala los términos para resolver las distintas modalidades de petición, el cual indica:

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

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.
Negritas fuera del texto

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

En cuanto a la ampliación de términos para dar respuesta a las peticiones, el Decreto Legislativo 491 de 2020, determinó:

***Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones.** Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

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

Parágrafo. *La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.*

En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-242 de 2020, declarando la exequibilidad condicionada del anterior, bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones, es extensible a los privados que deben atender solicitudes.

Caso Concreto

Pretende la accionante que se tutele el derecho fundamental de petición, y en consecuencia, se ordene a la Procuraduría General de la Nación, dar respuesta a la solicitud radicada ante esa entidad en sede electrónica, el 18 de enero de 2021, con radicado N°. E-2021-021736, consistente en:

*Cuáles son las **etapas de un proceso de investigación administrativa**? Cuando una entidad, ejemplo la Secretaría de Hábitat Distrital **decide aplicar una sanción pecuniaria** por el incumplimiento en la presentación de unos informes, **ésta sanción puede conciliarse, en qué etapa procesal de investigación administrativa puede realizarse**? De ser afirmativa la respuesta que norma regula este proceder.* Negrilla fuera de texto

Así, frente a los hechos narrados, la Procuraduría General de la Nación, manifestó que tanto atendiendo el momento de la presentación de la petición, como en la fecha de radicación de la acción de tutela, se encuentra dentro de los términos para brindar una respuesta oportuna, ya que afirma que tiene hasta el 8 de marzo de 2021, según lo establece el Decreto Legislativo N°. 491 de 2020.

Del mismo modo, la Procuraduría General de la Nación, procedió a emitir el concepto solicitado, el 18 de febrero de 2021, poniéndolo en conocimiento al correo electrónico ortegaliseth23@gmail.com suministrado por la peticionaria. Por lo cual señala que es inexistente la amenaza al derecho fundamental.

Es así como, inicialmente debe indicar esta instancia que la petición presentada por la accionante, corresponde a una petición en la modalidad de consulta, por cuanto en ella, la solicitante busca que la entidad dé su concepto, sobre las normas que aplican en materia sancionatoria, procedimiento y posibilidad de conciliar la sanción, siendo estas del manejo de la actividad de la entidad. Es decir, no se trata de una petición en la modalidad de información, puesto que este último derecho, lo tiene todas las personas como garantía de acceso a la información existente en las entidades públicas, a menos que tenga reserva; y a su vez, está ligado al derecho a la intimidad, buen nombre, entre otros⁷.

Aclarado lo anterior, es posible verificar que la respuesta con radicado N° E-2021-021736, contiene las características que de acuerdo a la Corte Constitucional, debe tener la contestación a una petición, es decir, es de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado y fue notificada; así mismo, al responderla se aplicó el artículo 16 de la Resolución N°. 127 de 2008, reglamentaria del ejercicio del derecho de petición – consulta, al interior de la Procuraduría General de la Nación, en ese entendido, se observa que se señaló el marco normativo que rodea las sanciones administrativas; se aclaró que aquellas sanciones que no tienen un procedimiento especial, se adelantan por el consagrado en la Ley 1437 de 2011, se indicaron sus diferentes etapas; también se trató el procedimiento sancionatorio disciplinario, y seguidamente, se presentaron las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que tratan el recaudo de sumas pecuniarias a favor del Estado; a continuación, se hizo referencia a las reglas de conciliación administrativa,

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-114 de 2018.

para finalmente, pronunciarse sobre la conciliación en materia de sanciones pecuniarias; aspectos todos estos que llevan a que este despacho observe que se dio respuesta en debida forma a cada uno de los puntos objeto de consulta. De otra parte, se evidenció que la respuesta fue remitida al correo electrónico registrado por la solicitante.

De otra parte, es de anotar que conforme a lo manifestado por la accionada, se evidencia que a la fecha no se había cumplido el término para dar respuesta a la solicitud, por cuanto tratándose de petición en la modalidad de consulta, la entidad cuenta con 35 días para dar respuesta, y al haber sido presentada la petición el 18 de enero de 2021, claramente esta vencería hasta el 8 de marzo de 2021, fecha que aún no ha llegado. Es decir, la entidad no ha quebrantado los derechos de la accionante.

En conclusión, advierte el Despacho que al tratarse del derecho fundamental de petición-consulta, la entidad contaba hasta el 8 de marzo de 2021, para dar respuesta, no obstante, de manera anticipada procedió a contestar, es así como, no se evidencia que la Procuraduría General de la Nación, haya vulnerado el derecho fundamental de petición de la accionante, motivo por el cual, la presente acción de tutela será negada.

En caso de no presentarse impugnación en contra del presente fallo, por la secretaría del juzgado se procederá con el envío de este a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de amparo de la señora Liseth Nathali Ortega Celis, identificada con cédula de ciudadanía N°. 1.056.688.260; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** a las Partes, a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial, y al Defensor del Pueblo; de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

TERCERO.- HACER SABER que contra la presente decisión, procede el recurso de impugnación para ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.**

CUARTO.- En caso de no ser impugnado el presente fallo, por la secretaría del juzgado, **ENVÍAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO.- Una vez regrese el expediente de la Corte Constitucional, por la secretaría del juzgado, **PROCEDER** al archivo de este, luego de las anotaciones del caso en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

LUIS EDUARDO GUERRERO TORRES

JUEZ
JUEZ - JUZGADO 055 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-
SANTAFE DE BOGOTA 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:
84f4ba4447242101dab6d13231fe6df20dc516d9e9db9d8630abdce0ae8aec80
Documento generado en 25/02/2021 09:32:51 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>