

**ACCION DE TUTELA - Concepto / ACCION DE TUTELA - Requisitos de procedibilidad / DERECHO DE PETICION - Noción / DERECHO DE PETICION - Presupuestos / DERECHO DE PETICION - Objeto**

La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley. La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable. De existir, el juez concederá el amparo impetrado, siempre que esté acreditada la razón para conferir la tutela. En cuanto al derecho que aquí se estima vulnerado, el artículo 23 C.P. prevé que el derecho de petición es fundamental y faculta a toda persona para presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y a obtener una respuesta oportuna, clara, precisa, de fondo y congruente con lo solicitado. El derecho a recibir una respuesta de fondo implica que la autoridad que recibió la solicitud, según su competencia, se pronuncie completa y detalladamente sobre todos los asuntos expuestos por el solicitante. La autoridad cuestionada no puede responder con evasivas o con razones que no guarden relación con los temas planteados en la solicitud.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 86 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 23 / DECRETO 2591 DE 1991

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el derecho de petición, ver: Corte Constitucional, sentencia T-178 de 2000

**ACCION DE TUTELA - Se ampara el derecho fundamental de petición / ACCION DE TUTELA - Carencia actual de objeto / CARENCIA ACTUAL DE OBJETO - Hecho superado**

En el sub examine, el representante legal del SEUP pidió la protección del derecho fundamental de petición, presuntamente vulnerado por la coordinación de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República. En síntesis, la parte actora dijo que la autoridad demandada vulneró el derecho invocado: (i) porque no resolvió la petición del 2 de septiembre del 2013 y (ii) porque respondió de manera incompleta la solicitud del 5 de septiembre de 2013... En los términos de la impugnación, el estudio de segunda instancia se limitará a determinar si la autoridad demandada notificó las respuestas a las peticiones presentadas por el sindicato el 2 y 5 de septiembre de 2013, pues ese es el único argumento que propuso la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República... en el expediente de tutela hay prueba de que la petición del 5 de septiembre de 2013 - en la que el SEUP solicitó a la coordinación de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República información respecto de las funciones que cumplía uno de los miembros de esa comisión - fue atendida de fondo por la autoridad demandada, mediante oficios CDH - 459 del 19 de septiembre y CDH - 580 del 13 de noviembre, ambos de 2013. No obstante, la Sala advierte que esas respuestas se entregaron por fuera del término de 15 días. Por lo tanto, es acertado que el a quo amparara el derecho fundamental de petición porque la autoridad demandada respondió las solicitudes fuera de tiempo. Ahora, en el trámite de la tutela, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República acreditó que puso en conocimiento del SEUP el oficio CDH - 580 del 13 de noviembre de 2013 y, por

ende, la Sala concluye que se configuró el hecho superado. En efecto, si bien la protección del derecho de petición estaba justificada por la falta de respuesta oportuna (y por eso se confirmará el numeral primero de la sentencia impugnada), lo cierto es que no hay lugar a mantener la orden del numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia porque la autoridad demandada demostró que puso en conocimiento de la parte actora las respuestas a las peticiones del 2 y 5 de septiembre de 2013.

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCION CUARTA

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 13001-23-33-000-2013-01866-01(AC)**

**Actor: SINDICATO DE EMPLEADOS UNIDOS PENITENCIARIOS**

**Demandado: SENADO DE LA REPUBLICA - COORDINACION DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS Y AUDIENCIAS**

La Sala decide la impugnación interpuesta por la Coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República contra la sentencia del 21 de noviembre de 2013, proferida por la Sección Tercera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que resolvió:

*“**PRIMERO.- Tutelar** el derecho fundamental de petición del SINDICATO DE EMPLEADOS UNIDOS PENITENCIARIOS – SEUP-, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.*

***SEGUNDO.- En consecuencia, ORDENAR** a la Coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado, que en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia notifique personalmente las respuestas a las peticiones elevadas por el SINDICATO DE EMPLEADOS UNIDOS PENITENCIARIOS – SEUP-, los días 02 y 05 de septiembre de 2013.*

*(...)”.*

## ANTECEDENTES

### 1. Pretensiones

En ejercicio de la acción de tutela, el señor Nelson Barrera Morales, en calidad de representante legal del Sindicato de Empleados Unidos Penitenciarios (en

adelante SEUP), pidió la protección del derecho fundamental de petición, que consideró vulnerado por Coordinación de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

*“Se LE ORDENE que en el termino de 48 horas de (sic) tramite a mis derechos de petición con una contestación de fondo, clara, comprensible y concreta a LA TOTALIDAD DEL DERECHO DE PETICIÓN RADICADO EL 05 DE SEPTIEMBRE DE 2013 EN EL SENADO DE LA REPUBLICA (sic), Y AL DERECHO DE PETICION (sic) RADICADO EN DIA (sic) 02 DE SEPTIEMBRE DE 2013 EN EL SENADO DE LA REPUBLICA (sic).*

*Se compulsen copias a la Procuraduría General de la Nación Para (sic) que se inicie una investigación Disciplinara de acuerdo con los parámetros de la ley 734 de 2002 contra el funcionario aludido”.*

## **2. Hechos**

Del escrito de tutela, se extraen los siguientes hechos relevantes:

Que, el día 2 de septiembre de 2013, el señor Nelson Barrera Morales, como representante legal del SEUP, solicitó a la coordinación de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República que le expidiera copias de las denuncias presentadas en contra del señor Oscar Emiro Urrego Martín, miembro de ese sindicato. Que a la fecha de presentación de la demanda de tutela (29 de octubre de 2013) la entidad no había resuelto la petición.

Que la parte demandante elevó otra petición, el día 5 de septiembre de 2013, dirigida a esa dependencia en la que pidió información sobre las funciones y actividades que desarrollaban los funcionarios de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República.

Que, mediante oficio N° CDH459 del 19 de septiembre de 2013, la coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República se pronunció frente a la segunda petición. Que, sin embargo, según la parte actora, esa respuesta fue “ligera” y no resolvió de fondo la solicitud planteada.

## **3. La intervención de la coordinación de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República (entidad demandada)**

La coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República sostuvo que la petición del 5 de septiembre de 2013 fue resuelta mediante oficio CDH - 459 del 19 de septiembre de 2013, pero que, por oficio CDH - 580 del 13 de noviembre de 2013, la respuesta fue ampliada para referirse a todos los puntos de la solicitud.

Que la petición formulada del 2 de septiembre de 2013 no fue resuelta, pero que la atendería inmediatamente.

Por lo tanto, la autoridad demandado pidió que se terminara la tutela, por hecho superado, porque resolvió de fondo, esto es, de manera clara y precisa las solicitudes del 2 y 5 de septiembre de 2013.

#### **4. La sentencia impugnada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante sentencia del 21 de noviembre de 2013, amparó el derecho fundamental de petición del Sindicato de Empleados Unidos Penitenciarios. En consecuencia, le ordenó a la coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República que notificara al SEUP las respuestas a las peticiones presentadas el 2 y 5 de septiembre de 2013. El *aquo* expuso, en concreto, lo siguiente:

Que si bien la coordinadora de la comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República con la contestación de la demanda de tutela aportó la respuesta a la petición elevada por el Sindicato de Empleados Unidos Penitenciarios el 2 de septiembre de 2013, lo cierto es que no acreditó que la hubiera puesto en conocimiento del SEUP. Que, de hecho, el término de 15 días para responder dicha petición estaba vencido.

En cuanto a la petición elevada el 5 de septiembre de 2013, el tribunal dijo que si bien la respuesta del 19 de septiembre de 2013 no resolvió de fondo la solicitud, lo cierto es que, el 14 de noviembre de 2013, la autoridad demandada amplió dicha respuesta y atendió cada uno de las solicitudes formuladas por el SEUP. Que, sin embargo, procedía la protección del derecho de petición porque la entidad demandada no demostró que hubiera puesto en conocimiento de la parte actora la

respuesta.

### **5. Impugnación**

La coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República impugnó la sentencia de primera instancia. Insistió en que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca debió declarar terminada la acción de tutela, por hecho superado, toda vez que la entidad respondió las peticiones presentadas por el SEUP.

Que, además, las respuestas fueron entregadas en la oficina del SEUP y recibidas por el señor Leo Hans Díaz Manzo (que funge como fiscal), razón por la que debe entenderse que desapareció la vulneración del derecho de petición.

### **CONSIDERACIONES**

La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable. De existir, el juez concederá el amparo impetrado, siempre que esté acreditada la razón para conferir la tutela.

En cuanto al derecho que aquí se estima vulnerado, el artículo 23 C.P. prevé que el derecho de petición es fundamental y faculta a toda persona para presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y a obtener una respuesta oportuna, clara, precisa, de fondo y congruente con lo solicitado.

El derecho a recibir una respuesta de fondo implica que la autoridad que recibió la solicitud, según su competencia, se pronuncie completa y detalladamente sobre

todos los asuntos expuestos por el solicitante. La autoridad cuestionada no puede responder con evasivas o con razones que no guarden relación con los temas planteados en la solicitud.

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que el derecho de petición *“no se satisface con una respuesta meramente formal, sino que es necesaria una verdadera resolución acerca de lo planteado, de modo que se defina de fondo el asunto sometido a consideración de la autoridad, desde luego sobre la base de que ella sea competente. Pero además debe distinguirse entre el derecho que tiene el peticionario a la respuesta, en virtud de la garantía constitucional, y el desarrollo interno que, en las dependencias de la Administración, tenga el curso de la petición formulada. En efecto, si la petición busca que la autoridad actúe en el ámbito de sus atribuciones o deberes, cumple su función obrando de inmediato, pero eso no la libera de su obligación de informar al peticionario sobre lo actuado y acerca de los resultados de la actividad emprendida”*<sup>1</sup>.

El derecho de petición, en concreto, comprende los siguientes elementos: (i) la posibilidad de formular solicitudes respetuosas ante las autoridades públicas o los particulares, según sea el caso; (ii) la garantía de que se entregue respuesta oportuna, es decir, en las oportunidades que prevé el ordenamiento jurídico; (iii) la respuesta de fondo o contestación material, esto es, la decisión que, en el ámbito de su competencia, debe entregar el destinatario de la petición, sin importar que la decisión sea o no favorable al solicitante; (iv) la comunicación oportuna de lo decidido, y (v) la falta de competencia para pronunciarse sobre la totalidad o parte de la petición presentada no significa que el destinatario quede exento de pronunciarse.

El desconocimiento de cualquiera de esos elementos trae como consecuencia la vulneración del derecho de petición.

En el *sub examine*, el representante legal del SEUP pidió la protección del derecho fundamental de petición, presuntamente vulnerado por la coordinación de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República. En síntesis, la parte actora dijo que la autoridad demandada vulneró el derecho invocado: (i) porque no resolvió la petición del 2 de septiembre del 2013 y (ii) porque respondió de manera incompleta la solicitud del 5 de septiembre de 2013.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca amparó el derecho de petición del Sindicato de Empleados Unidos Penitenciarios, toda vez

---

<sup>1</sup> Sentencia T-178-00, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

que la autoridad demandada no atendió oportunamente las peticiones y porque, además, no comunicó ni notificó esas respuestas.

En los términos de la impugnación, el estudio de segunda instancia se limitará a determinar si la autoridad demandada notificó las respuestas a las peticiones presentadas por el sindicato el 2 y 5 de septiembre de 2013, pues ese es el único argumento que propuso la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República.

Se encuentra en el expediente que, el 2 de septiembre de 2013, el SEUP, en ejercicio del derecho de petición, solicitó a la coordinación de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República copias de las denuncias presentadas en contra del funcionario Oscar Emiro Urrego Martín, miembro de esa organización sindical (folio 9).

También está probado que, en el curso de la primera instancia, la autoridad demandada, mediante oficio CDH - 580 del 13 de noviembre de 2013, resolvió esa petición, en los siguientes términos:

*“Respecto de la solicitud en la cual requieren ‘... que se allegue copia de las denuncias en las que se señaló al funcionario OSCAR EMIRO URREGO MARTIN...’ me permito informar que las más de diez quejas y denuncias presentadas por algunas internas del Centro Penitenciario y Carcelario – RM Bogotá D.C. ‘Buen Pastor’ fueron remitidas a la Procuraduría General de la Nación, mediante el oficio CDH – 499 del 24 de septiembre de 2013. Y en ese orden de ideas los documentos solicitados por su despacho se encuentran ahora bajo Reserva Legal, para acceder a la documentación solicitada debe mediar requerimiento de autoridad judicial competente por ser objeto de investigación penal y disciplinaria, por esa razón no somos competentes para remitir las copias solicitadas, indicándoles que se dirijan a los entes anteriores los cuales son competentes”.*

Adicionalmente, está demostrado que la respuesta fue conocida por el SEUP, pues, el 14 de noviembre de 2013, la recibió el fiscal de dicho sindicato (folio 30).

Por otra parte, en el expediente de tutela hay prueba de que la petición del 5 de septiembre de 2013 —en la que el SEUP solicitó a la coordinación de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República información respecto de las funciones que cumplía uno de los miembros de esa comisión— fue atendida de fondo por la autoridad demandada, mediante oficios CDH – 459 del 19

de septiembre y CDH – 580 del 13 de noviembre, ambos de 2013.

No obstante, la Sala advierte que esas respuestas se entregaron por fuera del término de 15 días. Por lo tanto, es acertado que el *a quo* amparara el derecho fundamental de petición porque la autoridad demandada respondió las solicitudes fuera de tiempo.

Ahora, en el trámite de la tutela, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República acreditó que puso en conocimiento del SEUP el oficio CDH – 580 del 13 de noviembre de 2013 y, por ende, la Sala concluye que se configuró el hecho superado. En efecto, si bien la protección del derecho de petición estaba justificada por la falta de respuesta oportuna (y por eso se confirmará el numeral primero de la sentencia impugnada), lo cierto es que no hay lugar a mantener la orden del numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia porque la autoridad demandada demostró que puso en conocimiento de la parte actora las respuestas a las peticiones del 2 y 5 de septiembre de 2013.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

- 1. CONFÍRMASE** la sentencia impugnada.
- 2. DECLÁRASE** terminada la acción de tutela.
- 3. ENVÍESE** el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

Presidente de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**