



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Referencia	ACCIÓN DE TUTELA
Radicación	11001-03-15-000-2022-02335-00
Demandante	FRANCISCO ZAPATA SILVA
Demandado	CORTE CONSTITUCIONAL
Temas	Derecho de petición. Tipologías. Petición de consulta. Competencia consultiva. Respuesta de fondo. Plazo de respuesta. Carencia actual de objeto por hecho superado.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Corresponde a la Sección Cuarta del Consejo de Estado decidir, en primera instancia, la acción de tutela instaurada por *Francisco Zapata Silva* de conformidad con lo dispuesto por los Decretos 1983 de 2017 y 333 de 2021.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 25 de abril de 2022¹, *Francisco Zapata Silva* interpuso acción de tutela contra la Corte Constitucional, por estimar vulnerado su derecho fundamental de petición. En consecuencia, formuló la siguiente pretensión:

“Que se le ordene a la CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA resolver de manera completa y de fondo la petición de fecha 18 de enero de 2022, indicando la línea jurisprudencial desarrollada sobre la afiliación de los padres de crianza al sistema de seguridad social integral.”²

2. Hechos

En el expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

- 2.1. El 18 de enero de 2022, Francisco Zapata Silva radicó derecho de petición que denominó de consulta ante la Corte Constitucional. El objeto de la solicitud era que se le indicara la línea jurisprudencial desarrollada por este alto tribunal sobre la afiliación de los padres de crianza al sistema de seguridad social integral.
- 2.2. Dijo que, al momento de haber radicado la acción de tutela, ya había vencido el término legal con el que contaba la autoridad judicial para resolver la petición de consulta, sin que hubiera obtenido respuesta.

¹ La acción de tutela se radicó a través de la plataforma *tutela en línea* de la Rama Judicial y fue identificada con la radicación 797956.

² Páginas 61 y 62 de la acción de tutela. Expediente digitalizado, Consultado a través del sistema de gestión judicial del Consejo de Estado: SAMAI (índice 2).



3. Fundamentos de la acción

Francisco Zapata Silva estima que la Corte Constitucional vulneró su derecho fundamental de petición, porque al momento en que radicó esta acción de tutela no había dado respuesta a la consulta que presentó el 18 de enero de 2022.

Destacó que esta omisión se traduce en un claro desconocimiento de los plazos que se establecieron en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, en concordancia con el artículo 5 del Decreto 491 de 2020, para resolver peticiones.

4. Trámite impartido e intervenciones

- 4.1. El despacho ponente **admitió** la acción de tutela en contra de la Corte Constitucional, en auto del 28 de abril de 2022 y ordenó notificar a las partes.
- 4.2. La **Corte Constitucional**, por conducto de la presidenta, solicitó que se declare el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, dado que el 2 de mayo de 2022, la entidad notificó al accionante, vía correo electrónico, la respuesta de fondo y clara frente a su petición.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991³, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. Planteamiento del problema jurídico

De acuerdo con los antecedentes y pretensiones de la acción de tutela, así como con el informe presentado por la Corte Constitucional, corresponde a la Sala determinar si en el caso concreto operó la figura de la carencia actual de objeto por hecho superado, dada la respuesta a la petición que emitió la accionada el 2 de mayo de 2022.

3. Núcleo esencial del derecho fundamental de petición

De acuerdo con el artículo 23 de la Constitución Política, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades y también ante organizaciones privadas, por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución. Se trata de un derecho de aplicación inmediata según el artículo 85 de la Carta.

³ Decreto 2591 de 1991, Art. 1º: “*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 en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto*”.



La Corte Constitucional ha señalado que el derecho de petición tiene la connotación de derecho fundamental y permite garantizar otros derechos tales como la información, la participación política, la libertad de expresión, la seguridad social, el acceso a documentos públicos, entre otros.

El derecho de petición presenta un núcleo esencial complejo, ampliamente desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia constitucional⁴, que ha dispuesto que son tres los elementos del núcleo esencial de este derecho, a saber: **(i)** la pronta resolución; **(ii)** que la autoridad dé una respuesta de fondo, es decir que sea clara, precisa, congruente y consecuente con lo solicitado; y **(iii)** que la decisión adoptada se le notifique al peticionario⁵.

En tanto derecho fundamental, la vulneración de su núcleo esencial es objeto de protección por la acción de tutela. De este, sin embargo, no hace parte el sentido de la respuesta, pues es de competencia exclusiva del sujeto pasivo del derecho de petición, por ello se ha aclarado que la respuesta negativa en ningún caso significa vulneración del derecho fundamental de petición, ya que “*existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a obtener lo pedido.*”⁶.

En otras palabras, una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario, pues se considera efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo pedido⁷.

4. Análisis del caso concreto

- 4.1. Se tiene que *Francisco Zapata Silva* presentó derecho de petición ante la Corte Constitucional, el 18 de enero de 2022, en el que solicitó que se le indicara la línea jurisprudencial desarrollada por el Tribunal Constitucional frente a: *la afiliación de los padres de crianza al sistema de seguridad social integral*.
- 4.2. El 25 de abril de 2022, el señor Zapata Silva radicó acción de tutela en la que solicitó el amparo de su derecho fundamental de petición, dada la omisión de respuesta de la Corte Constitucional.
- 4.3. El 2 de mayo de 2022, la entidad accionada respondió la petición del hoy accionante⁸.

El contenido de la respuesta es el siguiente:

⁴ Dentro de las providencias recientes se remite a lo dispuesto en la sentencia T-167 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), en la que se hace una presentación integral de este derecho y de una de sus especies, el derecho de acceso a los documentos públicos (consagrado en el Art. 74 CP). Dentro de las providencias iniciales, sin duda, debe tenerse presente lo dispuesto en la sentencia T-426 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), en la que se hace un estudio preciso acerca de la determinación del núcleo esencial de los derechos fundamentales y, en especial, del núcleo del derecho de petición.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2017.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2017.

⁷ Sentencia T-587 de 2006, Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería, providencia del 27 de julio de 2006.

⁸ En el informe a la acción de tutela, la presidenta de la Corporación expuso los datos y documentos correspondientes a la respuesta al derecho de petición que fue dirigida al buzón de correo electrónico del señor Zapata Silva. Además se verificó que la respuesta al derecho de petición y sus anexos están cargados en la plataforma de seguimiento a las PQR de la página web de la Corte Constitucional: <https://sigobius.corteconstitucional.gov.co/cache/Correspondencia/86155/bd052db9-18eb-4c61-ba03-f21383b256a1-f.pdf> . (Expediente digitalizado)

“En respuesta a la presente, realizada la búsqueda en la información sistematizada de la jurisprudencia proferida por la Corporación, se encontraron las siguientes providencias que estudian o relacionan de manera general o puntual el tema de consulta “ Afiliación de los padres de crianza al sistema de seguridad social en salud”, las cuales, incluyen número, fecha y magistrado ponente, pudiendo hallar en el interior de las mismas, la especificidad requerida, confirmando su disponibilidad en la página de internet www.corteconstitucional.gov.co/relatoria, ubicándose en “Buscar por” a través de “Número de la sentencia” o “Radicación” “Sentencias”, asignando el año respectivo: C-289-19, C-188-19, C-085-19, T-354-16.

Frente al desarrollo de una línea jurisprudencial, le manifestamos que, al ser la misma un análisis dinámico de precedentes que lleva a ideas abstractas sobre los cambios y continuidades en las sentencias, no es esta dependencia sino los despachos judiciales, así como cada uno de los operadores jurídicos, quienes están llamados a realizar sus correspondientes líneas sobre la jurisprudencia. Lo que hace la Relatoría, es suministrar el insumo necesario a través de nuestra página web, para elaborar la interpretación que se requiera sobre los temas puestos a consideración.

De esta manera, y con el ánimo de colaboración en los diferentes procesos de investigación que emprende la comunidad en general, es que en la Relatoría nos ocupamos de poner a disposición la información de todas y cada una de las providencias que la Corporación profiere, información que se recopila para que sean los mismos interesados, quienes en forma directa accedan a ella, atendiendo a los fines que les asistan, pudiendo recopilar, procesar y tabularla llegando a sus propias conclusiones acorde con los objetivos de sus labores. Nuestro sistema de información es abierto, pudiéndose acceder fácilmente de manera puntual o genérica sobre el tema a desarrollar. Para facilitar el acceso, se encuentra el link “¿Cómo Buscar?” en cada una de las opciones, donde se indica las distintas posibilidades para realizar la búsqueda.” (Destaca la Sala)

- 4.4. Establecido lo anterior, debe esta Sala determinar, en primer lugar, si se concretó una vulneración al derecho de fundamental de petición del señor Zapara Silva en razón al desconocimiento del plazo de respuesta. Para ello es necesario, establecer la tipología de la petición, es decir, si se trata de una petición de consulta, de información, de documentos o general.

Vistas las características de la petición *sub examine* y el escrito de la acción de tutela⁹, se tiene que la pretensión del señor Zapata Silva fue la de instaurar una petición de consulta con miras a que se le indicara la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional frente a un punto específico de derecho. Las peticiones que tienen por fin obtener un concepto sobre la interpretación de ordenamiento jurídico son derechos de petición de consulta.

No obstante anterior, cierto es que en la Corte Constitucional, conforme lo consagrado en el artículo 241 de la Constitucional, no reposa una función consultiva o administrativa relativa a emitir conceptos sobre un tema jurídico o técnico, por lo que esta autoridad, en principio, no es sujeto pasivo del derecho de petición de consulta. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en varios Autos e incluso en su página web en la opción de atención al ciudadano¹⁰. Se destacan algunos apartes del Auto 067 de 2014:

⁹ En el numeral primero y séptimo del escrito de tutela, el accionante consignó:
“PRIMERO. El 18 de enero de 2022 radiqué derecho de petición de consulta con Número ECC-2022-0134 ante la accionada solicitando que se me indicara la línea jurisprudencial desarrollada por este alto tribunal sobre la afiliación de los padres de crianza al sistema de seguridad social integral (...)
SÉPTIMO. En definitiva, al día de hoy -fecha de radicación de esta acción constitucional- se venció el término legal instituido por el art. 14 num. 2º de la Ley 1755 de 2015, ampliado por el art. 5 inc. 3 núm. 1 del Decreto 491 de 2020 (...)”

¹⁰ En el módulo de preguntas frecuentes, numeral 40, se lee:
“40. ¿Puede la Corte Constitucional precisar el contenido y alcance de leyes, decretos o de su jurisprudencia?”

- “1. Como se reseñó en el acápite de antecedentes, el escrito del señor Personero Municipal de Medellín tiene como finalidad que esta Corporación expida un “concepto jurídico” sobre una serie de interrogantes relacionados con el funcionamiento y vigilancia de la EPS Savia Salud.
2. Cabe precisar que esa solicitud corresponde, en estricto sentido, a una petición de consulta respecto de la cual no asiste competencia a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 para resolver. Dicha función no fue atribuida a la Corte en el artículo 241 de la Carta Política y si bien es cierto el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991 establecía una labor similar en cabeza de los jueces de la República, también lo es que dicho precepto fue declarado inexecutable mediante la Sentencia C-113 de 1993.
3. A partir de la providencia citada, esta Corporación se ha pronunciado en diversas ocasiones^[3] sobre la improcedencia de este tipo de consultas. Particularmente, en el Auto 127 de 2013 rechazó la solicitud presentada por una ciudadana sobre un aparte del numeral séptimo de la parte resolutive de la Sentencia T-760-A de 2011, por considerar que:

“Con fundamento en el artículo 241 de la Constitución Política, se debe proceder a rechazar por improcedente tal solicitud, **puesto que a la Corte Constitucional no le corresponde emitir conceptos jurídicos**, menos aún sobre sentencias proferidas por la Corporación o apartes de la misma, en tanto se refiere a asuntos sobre los cuales ya carece de competencia”. (Resaltado fuera de texto)
4. En consecuencia, la solicitud de consulta presentada por el señor Personero de Medellín será rechazada (...)”¹¹ (Destaca la Sala)

Así las cosas y visto el contenido de la respuesta al derecho de petición allegada por la Corporación demandada, se tiene que se dio a la solicitud la calidad de derecho de petición general, por lo que, conforme lo dispuesto en el inciso primero del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, la Corte Constitucional disponía de 15 días hábiles para dar respuesta a la petición, plazo que se amplía a 30 días en aplicación del artículo 5 de Decreto 491 de 2020¹².

Luego, considerando que la petición se formuló el 18 de enero de 2022 y la respuesta se emitió y puso en conocimiento del interesado hasta el 2 de mayo del año en curso, es claro que la autoridad judicial accionada desconoció el derecho fundamental del señor hoy accionante en lo relativo al plazo de respuesta, pero la vulneración cesó pues, aunque de manera tardía, la autoridad cumplió con el deber de resolver la petición.

- 4.5. Recuérdese que el fenómeno de *carencia actual de objeto por hecho superado* se configura en los casos en que, en el lapso transcurrido entre la radicación de la acción de tutela y la expedición de la sentencia, la entidad demandada adelantó las acciones tendientes a cesar la vulneración de los derechos

No. La Corte Constitucional ejerce sus funciones dentro de un estricto marco de competencias asignadas por la Carta Política en su artículo 241, entre las cuales no se encuentra la de servir como órgano de consulta para dar respuesta a inquietudes o cuestionamientos de orden jurídico, ya que sus atribuciones son jurisdiccionales y no consultivas.

Tal restricción opera, inclusive, cuando los interrogantes de carácter interpretativo son atribuidos a una decisión proferida por la Corte Constitucional en virtud de su ejercicio jurisdiccional. Una vez expedida la respectiva sentencia y ejecutoriada la misma, corresponde a los operadores determinar su entendimiento y alcance.

Cfr. <https://www.corteconstitucional.gov.co/preguntasfrecuentes.php>

¹¹ En el similar sentido las siguientes providencias: A583 de 2022 con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado; A138 de 2016 con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado; A012 de 1996 con ponencia del magistrado Antonio Barrera Carbonell.

¹² **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 (...).



fundamentales, lo que por sustracción de materia hace inócua cualquier pronunciación u orden del juez de tutela para lograr el amparo de los derechos.

Para establecer si opera esta figura en los casos en los que se discute la vulneración del derecho fundamental de petición, no basta con corroborar que el peticionario haya obtenido una respuesta y que la conozca, requisito ya acreditado en el caso concreto, sino que debe verificarse que ésta sea clara, de fondo y conforme a lo solicitado.

El caso individual tiene la particularidad de que, en la respuesta al derecho de petición, la autoridad no accedió en integridad a lo pedido por el señor Zapata Silva. Aunque la entidad informó al peticionario las providencias emitidas por esa Corporación relacionadas con el tema de consulta, negó la petición consistente en desarrollar una línea jurisprudencial sobre el tema objeto de consulta.

Como justificación de la negativa expuso que la elaboración de líneas jurisprudenciales requiere un análisis dinámico de las sentencias y la expresión de ideas y posturas frente a los cambios en los precedentes, por lo que corresponde a los despachos judiciales y operadores jurídicos adelantar estos análisis, ya con los insumos que suministra la relatoría de la Corporación.

Como ya se indicó, la Corte no tiene una función consultiva por lo que no le corresponde emitir conceptos en respuesta al derecho de petición, pero si le asiste el deber de brindar la información pública en su poder que sea requerida por los interesados en el ejercicio legítimo de sus derechos conforme lo indicado en el artículo 74 de la Constitución Política¹³. Las sentencias, por supuesto, tienen la calidad de información pública, pero se debe diferenciar entre el derecho de acceso a la información y el tratamiento de esa información.

Descendiendo al caso concreto, esta Sala evidencia que la Relatoría de la Corte Constitucional en cumplimiento de su deber de atender a los usuarios que solicitan información sobre la jurisprudencia de esa Corporación¹⁴ y en garantía del derecho al acceso a la información del que es titular el señor Zapata Silva, realizó la búsqueda en sus bases de datos de las providencias relacionadas con el tema de su interés y anexó el texto de estas sentencias en la respuesta al derecho de petición para que fueran consultadas por el solicitante.

Además, le indicó cual era el canal para que pudiera adelantar las búsquedas de su interés de manera autónoma en la página web de la Corporación, con la indicación de cómo encontrar el manual para el uso de la plataforma de relatoría, información que estima esta Sala garantiza su derecho fundamental de petición y de acceso a la información.

Ya, la pretensión de que los funcionarios de la Relatoría elaboren una línea jurisprudencial sobre el asunto de su interés implica el tratamiento de la

¹³ “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

El secreto profesional es inviolable.”

¹⁴ Artículo 21. e) numeral 5 del Acuerdo 2 de 2015 “Por medio del cual se unifica y actualiza el reglamento de la Corte Constitucional.”



información de manera compleja que incluso exige que se asuman opiniones o posturas sobre ciertos puntos de derecho que desborda las competencias de la Relatoría frente a los ciudadanos y el alcance mismo del derecho de petición, tal como debidamente se indicó en la respuesta a su solicitud.

De acuerdo con lo anterior, es claro que corresponde a la Relatoría de la Corte Constitucional disponer de un canal de información para atender los requerimientos del público en general; pero este deber se desarrolla dentro de los límites de sus funciones, sin que haya lugar a sobredimensionar el servicio a la comunidad hasta el punto de exigir que emita la información con la que cuenta, en las condiciones y especificaciones que solicite la ciudadanía, como en este caso, con la elaboración de una línea jurisprudencial.

Este requerimiento desborda la capacidad de los funcionarios de la Relatoría, pues su satisfacción implica que se disponga personal para analizar los resultados que arrojan los buscadores y disponerla de acuerdo con las necesidades del peticionario. Tal entendimiento de las obligaciones del sujeto pasivo del derecho de petición tiene un efecto nocivo en el uso de los recursos del Estado al disponerlos para intereses particulares. En otras palabras, trasladar las cargas o inquietudes académicas o profesionales de los usuarios de la justicia hacia las autoridades implica sobredimensionar la finalidad del derecho fundamental de petición¹⁵.

En consecuencia, la Sala estima la contestación emitida por la Corte Constitucional satisface el derecho de acceso a la información y el derecho de petición en sus facetas de respuesta clara y de fondo, del señor Zapata Silva.

- 4.6. Establecido lo anterior, la Sala advierte que la protección al derecho de petición no se logra con una orden a la autoridad en el sentido de acceder a las solicitudes del peticionario, pues es de competencia del sujeto pasivo del derecho de petición establecer si puede entregar la información solicitada y, de no ser así, exponer las razones de su negativa.

Es decir, no corresponde al juez de tutela establecer el sentido de la respuesta, ello implicaría una indebida intromisión en las funciones de otros órganos del Estado, pues bien es posible otorgar una respuesta clara, de fondo y congruente con lo solicitado, aunque sea contraria a lo querido por el ciudadano¹⁶, tal como ocurrió en el caso concreto

- 4.7. Así las cosas, se tiene que frente al núcleo esencial de derecho de petición se materializó la carencia actual de objeto de por hecho superado, dado que en el trámite de la acción de tutela la Corte Constitucional profirió y notificó respuesta de fondo frente a la petición radicada por el señor Francisco Zapata Silva el 18 de enero de 2022. Esta Sala precisa que la declaración de la figura de la carencia actual de objeto obedece a que se incumplió el plazo de respuesta de la petición y no en cuanto a la integridad de la respuesta, pues,

¹⁵ En similar sentido se pronunció esta Sección en la sentencia de tutela del 19 de noviembre de 2020 dentro del proceso Nro. 11001-03-15-000-2020-04387-00 con ponencia del magistrado Julio Roberto Piza Rodríguez (e).

¹⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-146 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En relación con la respuesta negativa a los pedimentos del sujeto activo del derecho de petición, indicó: “Sin embargo, se debe aclarar que, el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. (...)”



como ya se indicó, se considera que la respuesta cumple con los requisitos que ha desarrollado la jurisprudencia en tanto clara y de fondo.

En mérito de lo expuesto, la **Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Declarar la carencia actual de objeto por hecho superado** frente a la acción de tutela promovida por el señor Francisco Zapata Silva, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
2. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.
3. **Publicar** la presente decisión en la página web del Consejo de Estado.
4. De no ser impugnada la presente providencia, **enviarla** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase,

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

(AUSENTE CON PERMISO)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO