TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

ASUNTO:	**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.**
ACCIÓN:	**ACCIÓN DE TUTELA.**
PROCESO:	**70-001-33-33-009-2016-00232-01.**
DEMANDANTE:	**EDGAR BENITEZ ESCOBAR.**
DEMANDADO:	**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS "ANT"- INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL "INCODER".**

Tema: *Carencia actual de objeto por hecho superado.*

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide la Sala, la impugnación interpuesta por la parte accionada en oposición a la sentencia proferida, por el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SINCELEJO - SUCRE, el día 16 de noviembre de 2016, en el proceso que en ejercicio de la Acción Constitucional de Tutela, instauró **EDGAR BENITEZ ESCOBAR**, en contra de la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, "ANT"- INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL "INCODER"**.

1. ANTECEDENTES:

1.1. LA DEMANDA.

EDGAR BENITEZ ESCOBAR presentó Acción de Tutela, el día 01 de noviembre de 2016, en contra de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS "ANT" – INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL "INCODER", ***por la presunta vulneración del derecho fundamental de petición consagrado en el art. 23 constitucional***.

Como sustento fáctico el actor expresa que el día 26 de septiembre del

presente año, ante LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS- INCODER, solicitó copia de los planos de la finca BOCAS DEL FLORAL,- ubicada en el municipio de el Carmen de Bolívar, en el corregimiento de macayepo, con código D1SUB040, y además solicita la ejecución del proyecto productivo SIT D1 SUD 040 de la territorial Bolívar del cual es beneficiario.

Señala que no ha obtenido respuesta a lo requerido, por lo que solicita se le proteja el derecho fundamental de petición, y como consecuencia se le ordene a la entidad accionada que dé respuesta a la solicitud que realizo el día 26 de septiembre de 2016.

1.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: o1 de noviembre de 2016 (fol. 3).
- Admisión de la demanda: 01 de noviembre de 2016 (Fols. 10- 11).
- Notificación: 02 de noviembre de 2016 (fol. 12 al 16).
- Contestación de la demanda: 10 de noviembre de 2016 (fol.17 a 35)
- Sentencia de primera instancia: 16 de noviembre de 2016 (fol. 36 a 39).
- Impugnación: 21 de noviembre de 2016 (fol. 45).
- Concesión de la impugnación: 23 de noviembre de 2016 (fol. 48).
- En Reparto: 24 de noviembre de 2016 (fol. 2 C-2).
- Secretaria del Tribunal: 28 de noviembre de 2016 (fol. 3 C-2).

1.3. CONTESTACIÓN POR PARTE DE LA ENTIDAD ACCIONADA.

La AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS "ANT", al presentar el informe deprecado, se opone a las pretensiones del actor, debido a que considera que no se ha vulnerado el derecho invocado.

Manifiesta que dicha agencia tiene conocimiento de la radicación del derecho de petición presentado por la parte actora, a través de los anexos de tutela, por lo que están dando respuesta en lo relacionado con la solicitud de copia del plano número D1-SUC-040-001 del predio BOCAS DEL FLORAL, ubicado en el corregimiento de macayepo, municipio de el Carmen de Bolívar, departamento de Bolívar, habiendo sido posible su ubicación, para lo cual se adjunta copia de la respuesta suministrada al señor EDGAR BENITEZ ESCOBAR, mediante

radicación número 20162114983 del 11 de noviembre de 2016 a través de correo certificado a la dirección propuesta y al correo electrónico mencionado en su petición.

Con respecto a la solicitud de desembolso de los recursos restantes del proyecto SIT 2011D1-SUC-040, cabe aclarar que el INCODER se encuentra en proceso de liquidación, por tanto no se han entregado a la agencia los archivos ni los aplicativos respectivos, una vez cuente con los mismos, procederá a adelantar el trámite necesario establecido para tal fin.

EL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL "INCODER" EN LIQUIDACION, no presentó informe sobre los hechos de la acción invocada.

1.4. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA[1]

El Juez de primera instancia, luego de estudiar el tema relacionado con el derecho fundamental de petición, consideró que, una vez analizadas las circunstancias del caso concreto y bajo los preceptos normativos y jurisprudenciales se pudo concluir que existe carencia actual de objeto dentro de la acción de tutela instaurada por el accionante, ya que la entidad accionada dio respuesta a lo requerido en el derecho de petición del 26 de septiembre de 2016.

1.5. LA IMPUGNACIÓN[2]

La parte accionante impugno la sentencia en mención el día 21 de noviembre de 2016, manifestando que la respuesta proferida por la parte accionada no fue lo requerido , ya que solicito copia de los planos de la finca BOCAS DEL FLORAL, ubicada en el municipio del Carmen de Bolívar, en el corregimiento de macayepo, código D1SUB040, y dicha agencia lo que le envió fue copia de un plano minimizado y lo que necesita es copia del plano en las siguientes referencias: 1.Cuadro de coordenadas, 2. Medio magnético, 3. Físico tamaño original con escala

Por lo anterior, solicito que se ordene a la agencia nacional de tierras- Incoder que me expida copia del plano en las siguientes referencias, 1. Cuaderno de coordenadas; 2.Medio magnético, 3. Físico tamaño original con escala.

[1] Folios 15 a 18 del C. Ppal.
[2] Folio 66 a 69 C. Ppal.

2. CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO. Teniendo en cuenta los hechos y las circunstancias descritas en los antecedentes, consiste en determinar si el extremo pasivo vulneró el derecho fundamental de petición de la parte actora, al no haber resuelto los dos derechos de petición presentados el día 26 de septiembre de 2016, mediante los cuales solicitó copia del plano de la finca BOCAS DEL FLORAL, ubicada en el municipio del Carmen de Bolívar en el corregimiento de macayepo y la ejecución del proyecto productivo número SIT D1 SUD 040 de la territorial Bolívar, respectivamente.

GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

La Constitución Política de 1991 en el artículo 86, creó la acción de tutela con el objetivo de proteger *derechos fundamentales* cuando los mismos resultaren *amenazados o vulnerados* por *acción u omisión* de cualquier autoridad pública y, en casos específicos, por un particular. Dicha protección consistirá en una *orden* para que, aquél respecto de quien se solicita la tutela, *actúe o se abstenga de hacerlo*.

Es necesario para efectos de proteger un derecho y ordenar a una autoridad o a un particular actuar o abstenerse de hacerlo que, previamente exista un derecho fundamental atribuido a quien solicita el amparo y, además, que la entidad demandada, teniendo la obligación de satisfacer el derecho, actúe o se abstenga de hacerlo generando una vulneración o amenaza al mismo.

Lo expuesto, es un presupuesto esencial para la procedencia de la acción de tutela, pues a) si no existe un derecho atribuido al accionante, la entidad accionada no podría atentar contra el mismo; o b) constatándose un derecho en cabeza del demandante, si la entidad accionada no ha efectuado ninguna conducta -acción u omisión- que trasgreda el derecho, no habría así un acto de reproche que obligara al juez ordenar una protección.

En todo caso, no sobra señalar que una vez se verifica la existencia de estos dos presupuestos (atribución de un derecho fundamental al accionante y conducta vulneradora del mismo por parte del accionado), es deber del juez constitucional analizar si dicha actuación constituyó un atentado contra el referido derecho fundamental, para de este modo sustentar su orden o no de amparo. Así, es necesario para la procedencia de la acción de tutela verificar la existencia de

una acción u omisión de las autoridades o de un particular que vulnere o amenace un derecho fundamental y su actualidad e inmediatez.

DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN.

El derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

> ***"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución".***

La Corte Constitucional ha afirmado, que este derecho es de estirpe "*fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa y se garantizan otros derechos constitucionales, como el derecho a la información, a la participación política y a la libertad de expresión*"[3]

En reiterada jurisprudencia[4], el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ha sostenido, que en la pronta resolución, por parte de la autoridad a quien se dirige la petición, más no en la formulación, que no deja de ser un aspecto formal, es donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión (núcleo esencial) como instrumento eficaz de la participación democrática, ya que así recibe información y hace efectivo el resto de los derechos fundamentales.

En cuanto al núcleo esencial del derecho de petición, la Corte Constitucional[5] ha señalado que comprende los siguientes elementos[6]: "*i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas (núcleo esencial)[7]; ii.) Una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y*

[3] Corte Constitucional, sentencia T 630 de 2002.
[4] Entre ellas, la Sentencia T- 495 de 1992.
[5] Ver entre otras las sentencias T-220 de 1994: T-515 de 1995; T-309 de 2000; C-504 de 2004; T-892, T-952 y T-957 de 2004. Ver, Corte Constitucional, sentencia T 207 de 2007. Igualmente consultar T-213 de 2005, T-657, T-658 y T-692 de 2004, T-119 de 1993, T-663 de 1997, T-281 de 1998 de la misma Corporación.
[6] Ver sentencias T-944 de 1999 y T-447 de 2003. En la sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, retomada recientemente por las sentencias T-855 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-734 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-915 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras, se delinearon algunos supuestos fácticos mínimos del derecho de petición, que han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación, mediante sus diferentes Salas de Revisión.
[7] Es abundante la jurisprudencia existente sobre el núcleo esencial del derecho de petición. Se pueden consultar, entre las más recientes las siguientes: T-091, T-099, T-143, T-144, T-144 y T-1099 de 2004.

congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y iv.) Una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido".

En esa dirección, la respuesta que se entregue, debe resolver de manera precisa y completa el escrito sometido a su consideración[8] y, por ende no se considera satisfecho este derecho, cuando la administración da respuestas evasivas o se limita a la simple afirmación que el asunto se encuentra en revisión, porque "*el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo requerido, respetando el término concedido para tal efecto. Sin embargo, esa garantía no sólo implica que la solución al petitum se emita dentro del plazo oportuno, sino que dicha respuesta debe: i) ser de fondo, esto es, que resuelva la cuestión sometida a estudio, sea favorable o desfavorablemente a los intereses del peticionario; ii) ser congruente frente a la petición elevada; y, iii)* ***ser puesta en conocimiento del solicitante.*** *Entonces, si la respuesta emitida por el ente requerido carece de uno de estos tres presupuestos, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental"*[9]

Quiere decir lo anterior que el derecho de petición se satisface sólo con las respuestas, que deciden, que concluyen, que afirman una realidad, que satisfacen una inquietud, u ofrecen certeza al interesado (Sentencia T-439 de 1998). Por lo tanto, se revela vulneración de este derecho constitucional, cuando no hay respuesta a la petición formulada o cuando su resolución es tardía.

Ahora bien, la norma superior (Art. 23) no estipuló dentro de qué término las autoridades deben resolver prontamente, pero dicho tiempo o período para obtener la respuesta le fue dejado a la ley, que por regla general está dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011[10], que establece un plazo de quince (15) días para dar respuesta a las solicitudes de contenido particular. En caso de no recibirse respuesta de fondo por parte de las autoridades dentro del

[8] Ver sentencia T -166 de 1996, donde se señaló: "…ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el sentido de sostener que el derecho de petición no se ve satisfecho simplemente porque la autoridad ante la cual se eleva la solicitud se limite a responder y menos a acusar recibo, sino que debe producirse una respuesta que guarde relación con lo solicitado, sin que ello implique necesariamente, que ella deba ser favorable; es decir, que el funcionario competente está en la obligación de analizar a fondo la petición para emitir una respuesta que guarde relación directa con lo solicitado en la misma"
[9] Corte Constitucional, sentencia T 490 de 2007.
[10] Disposición que se encuentra sustituida en el Título II, Derecho de Petición, Capítulos 1, 2, y 3, artículos 13 a 33 por la Ley 1755 de 2015; por cuanto había sido declarada inexequible por la H. Corte Constitucional en Sentencia C-818 de 2011.

término señalado, se vulnera el derecho de petición constitucionalmente protegido.

La Ley 1755 de 2015, al respecto estableció:

> ***Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades.*** *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.*
>
> *Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones,* ***se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.***
>
> *El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.*
>
> ***Artículo 14. 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.*
>
> *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.*
>
> ***Parágrafo.*** *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 la ley 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. (NEGRILLAS FUERA DEL TEXTO).*

La lectura del artículo en cita pone de relieve que el derecho de petición acompasado con el artículo 74 de la Constitución[11], en una de sus modalidades puede ser utilizado para obtener copias de documentos, como instrumento necesario para el ejercicio del derecho a la información. Por ende, la efectividad del derecho a obtener copias resulta también como una manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición.

Basten las anteriores consideraciones legales y jurisprudenciales, para entrar a estudiar,

EL CASO CONCRETO.

Al Tribunal le corresponde examinar si de las situaciones descritas por el accionante y lo acreditado en el expediente, se puede concluir que se ha desconocido el derecho fundamental de Petición, porque la respuesta dada por la entidad accionada a la solicitud presentada por el accionante no satisface el núcleo esencial del derecho de petición en los términos reconocidos por la jurisprudencia constitucional o si por el contrario en el sub judice, se ha configurado un hecho superado.

De conformidad con las pruebas documentales que reposan en el expediente, se puede confirmar que el día 26 de septiembre de 2016, el señor EDGAR BENITEZ ESCOBAR en nombre propio, elevó en ejercicio del derecho de petición, solicitud a el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER- ANT, en el sentido que se le expidiera copia de los planos de la finca BOCAS DEL FLORAL, ubicada en el corregimiento de macayepo, municipio de el Carmen de Bolívar, departamento de Bolívar.

Anexo al escrito contentivo de la impugnación, la entidad accionada expone que al actor se le dio respuesta y se le puso en conocimiento a través de correo certificado, la información y documentos solicitados. Lo anterior, se puede constatar con las documentales obrantes a folios 20, 21, 22 y 23, coincide con la señalada por el actor en el libelo introductorio de la acción de tutela (folio 1).

[11] "ARTICULO 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley".

Es de anotar, que las especificaciones que señala el accionante en el escrito de impugnación, esto es, cuadro de coordenadas, medio magnético y físico en tamaño original con escala de los planos solicitados, no fueron solicitadas en la petición inicial del día 26 de septiembre de 2016, razón por la cual carece de todo asidero jurídico el argumento expuesto en el escrito de impugnación.

Así las cosas, es claro que la acción u omisión del ente accionado desapareció con la respuesta dada al demandante, que como se pudo evidenciar, fue puesta en su conocimiento por medio de correo certificado, tal como se indicó anteriormente, y por ende desaparece la afectación del derecho cuya protección se reclama, de tal manera que 'carece' de objeto el pronunciamiento de este Tribunal frente a la impugnación interpuesta, atendiendo a que el hecho materia de controversia ya fue superado.

Por lo anterior concluye la Sala que, existe razón para **CONFIRMAR** el fallo emitido por el *A-quo* que declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, por cuanto quedó demostrado que la vulneración o la amenaza de los derechos cuya protección se reclama, cesó con la respuesta dada al demandante.

3. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia proferida el día 16 de noviembre de 2016, por el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE, personalmente o por cualquier medio efectivo a la parte actora, a la entidad demandada y al Agente Delegado del Ministerio Público ante esta Corporación, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: ENVÍESE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

CUARTO: De manera oficiosa, por conducto de la Secretaria de este Tribunal, **ENVÍESE** copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

QUINTO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, y devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta Nº 219.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA