

Cartagena de Indias D.T. y C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Acción	Tutela – impugnación
Radicado	13-001-33-33-004-2022-00213-01
Accionantes	Miriam Álvarez de Mendoza y Argemiro Mendoza Álvarez
Accionado	Distrito de Cartagena, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Tema	Repuesta de derecho de petición no resuelve de fondo / Se revoca la carencia actual del objeto por no aplicación del artículo 15 de la Ley 1755 de 2015 / declara vulneración al derecho de petición y debido proceso
Magistrado ponente	Jean Paul Vásquez Gómez

II.- PRONUNCIAMIENTO

1. La Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar¹, decide la impugnación presentada por la parte accionante en contra de la sentencia de 27 de julio de 2022, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual declaró improcedente lo relativo a la pretensión del debido proceso invocado, y el hecho superado frente a la petición de los accionantes.

III.- ANTECEDENTES

Contenido: 3.1 Posición de la parte demandante; 3.2. Posición de la parte demandada; 3.3. Fallo de primera instancia; y 3.4. Impugnación.

3.1. Posición de la parte demandante

2. Los señores Argemiro Mendoza Álvarez y Miriam Álvarez Mendoza, instauraron acción de tutela en contra del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante, IGAC), Distrito de Cartagena y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (en adelante, UAECD), con el fin de que se le protejan sus derechos fundamentales de petición. Para tales efectos, **solicitó**²:

“2. TUTELAR nuestro derecho constitucional fundamental de PETICIÓN, en cuanto a la solicitud de inscripción de la posesión que presentamos el día 25 de marzo de 2022 ante Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD en su calidad de gestor catastral de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural.

3. ORDENAR a las entidades accionadas responder la solicitud realizada en cuanto a la inscripción de la declaratoria de posesión.”

3. La parte accionante narró, en resumen, los siguientes **hechos relevantes**³:

4. El 25 de marzo de 2022, presentó derecho de petición ante UAECD con el propósito de solicitar la inscripción de la posesión material del inmueble ubicado en el Barrio Trece de Junio, manzana 1 lote 11; sin embargo, indicaron que a la fecha de presentación de la acción de tutela, no habían recibido respuesta de fondo por la citada entidad.

¹ Esta decisión se toma mediante Sala virtual en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521, expedido el 19 de marzo de 2020 por el Consejo Superior de la Judicatura.

² Folio 10, Archivo Digital “01ExpedientePrimerInstancia”.

³ Folio 2 Archivo Digital “01ExpedientePrimerInstancia.”

Medio de control	Tutela – Impugnación
Radicado	13-001-33-33-004-2022-00213-01
Accionante	Miriam Álvarez de Mendoza y Argemiro Mendoza Álvarez
Accionado	Distrito de Cartagena, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Decisión	Revoca sentencia de primera instancia
Página	Página 2 de 12

3.2. Posición de la parte demandada

5. La **UAECD** manifestó en su informe⁴ los siguientes argumentos: **(1)** una vez verificada su base de datos, constató que la petición presentada por los accionantes fue radicada el 4 de mayo de 2022 y resuelta mediante oficio No. 2022EE47531 de 15 de julio de 2022, donde resolvió que la inscripción de posesión material era improcedente, además; **(2)** solicitó se declarara la carencia actual del objeto por hecho superado, por la respuesta de fondo a la petición presentada.

6. El **Distrito de Cartagena** rindió informe⁵, solicitando se declarara la improcedencia de la acción frente a ella, con fundamento en los siguientes argumentos: **(1)** manifestó que la petición no fue dirigida ante sus dependencias y explicó que por contrato interadministrativo suscrito con la UAECD, le corresponde a esta entidad, entre otros, la inscripción de la posesión material; y **(2)** indicó que por delegación efectuada mediante Decreto 1594 de 2013, trasladó la admisión de la tutela a la Secretaría de Hacienda Distrital.

7. Por su parte, la **Secretaría de Hacienda del Distrito de Cartagena**, rindió informe⁶ solicitando se le desvinculara de la causa, bajo los siguientes argumentos: **(1)** manifestó que la petición no fue dirigida ante sus dependencias y, **(2)** teniendo en cuenta el asunto de la solicitud, se refirió al contrato interadministrativo suscrito con la UAECD, por ser a quien le corresponde la inscripción de la posesión material.

8. Adicionalmente, el **IGAC** rindió informe⁷, solicitando su desvinculación de la acción, bajo los siguientes argumentos: **(1)** manifestó que si bien la petición fue presentada ante sus dependencias, no es el competente para dar respuesta de fondo a la solicitud de inscripción de posesión material, debido a que por contrato interadministrativo suscrito con el Distrito de Cartagena y la UAECD, le corresponde a este último la gestión catastral de la ciudad de Cartagena; **(2)** indicó que para dar cumplimiento al artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, trasladó la petición a la UAECD mediante oficio No. 2602DTB-2022-0004105-EE-001.

3.3 Adición a la solicitud de tutela

9. La **parte accionante**⁸ presentó escrito alegando **nuevos hechos** y **pretensiones** a la acción de tutela, en los siguientes términos: **(1)** indicó que el 15 de julio de 2022, el Distrito de Cartagena y la UAECD dio respuesta a su petición, solicitándole unos requisitos establecidos en la Resolución No. CTG 002-2022 de 27 de mayo del mismo año y **(2)** manifestaron que cuentan con 74 y 82 años respectivamente, padecen de enfermedades crónicas, sin contar con otro ingreso distinto al arriendo que reciben por los apartamentos en relación con los cuales pretenden realizar la inscripción de la posesión material ante las entidades accionadas.

10. En ese mismo escrito, la **parte accionante**, solicitó se le protejan sus derechos fundamentales de petición y debido proceso, así:

⁴ Folios 45-51, Archivo Digital "01ExpedientePrimerInstancia"

⁵ Folios 112-115, Archivo Digital "01ExpedientePrimerInstancia"

⁶ Folios 99-104, Archivo Digital "01ExpedientePrimerInstancia"

⁷ Folios 125-130, Archivo Digital "01ExpedientePrimerInstancia"

⁸ Folios 167-176, Archivo Digital "01ExpedientePrimerInstancia"

Medio de control	Tutela – Impugnación
Radicado	13-001-33-33-004-2022-00213-01
Accionante	Miriam Álvarez de Mendoza y Argemiro Mendoza Álvarez
Accionado	Distrito de Cartagena, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Decisión	Revoca sentencia de primera instancia
Página	Página 3 de 12

"1. TUTELAR nuestros derechos constitucionales fundamentales a la PETICIÓN y al DEBIDO PROCESO, en cuanto a la solicitud de inscripción de la posesión que presentamos el día 25 de marzo de 2022 ante Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD en su calidad de gestor catastral de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural.

2. ORDENAR a las entidades accionadas responder la solicitud realizada en cuanto a la inscripción de la declaratoria de posesión, teniendo en cuenta los argumentos constitucionales presentados en el trámite de la presente acción de tutela.

3. En consecuencia, se le ORDENE a las entidades accionadas hacer las gestiones necesarias para inscribir nuestra posesión".

3.4. Fallo de primera instancia

11. Mediante Sentencia de 27 de julio de 2022⁹, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena **declaró la carencia actual del objeto** en lo relativo al derecho de petición invocado y **declaró la improcedencia de la acción**, frente a la pretensión de amparo del debido proceso, teniendo en cuenta las siguientes razones: **(1)** manifestó que la respuesta de fondo realizada por la UAECD superó la afectación al derecho de petición de los actores; **(2)** indicó que frente al contenido del oficio No. 2022EE47531 de 15 de julio de 2022, no cumplió con los requisitos de subsidiariedad al no existir un perjuicio irremediable.

3.5. Impugnación y trámite de segunda instancia

12. La parte accionante impugnó la sentencia de primera instancia¹⁰, con fundamento en los siguientes argumentos: **(1)** la juez no tuvo en cuenta que la respuesta brindada por la UAECD, no cumple con los requisitos de oportunidad, claridad, precisión y congruencia, debido a que hace referencia a unos requisitos establecidos en un acto administrativo expedido en el curso del derecho de petición, es decir, negó la inscripción sin tener en cuenta que la solicitud fue presentada con anterioridad a la expedición de la Resolución No. CTG 002-2022.

13. A través de auto de 2 de agosto de 2022¹¹, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena concedió la impugnación presentada por la parte accionante. En acta de reparto de 3 de agosto de 2022 se asignó el asunto a esta corporación y en providencia de la misma fecha, se admitió para trámite de impugnación del asunto de la referencia¹².

IV.– CONTROL DE LEGALIDAD

14. Revisado el expediente, se observa que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión; por ello, se procede a resolver la impugnación presentada.

V.– CONSIDERACIONES

Contenido: 5.1 Competencia; 5.2. Problema jurídico; 5.3. Tesis de la Sala; 5.4. Metodología y estructura de la decisión; 5.5. Verificación de los requisitos generales de la acción de tutela; 5.6. Marco normativo y jurisprudencial aplicables; 5.7. Análisis del caso concreto y 5.8. Conclusión.

⁹ Folios 204-220, Archivo Digital "01ExpedientePrimeraInstancia"

¹⁰ Folios 101-103, Archivo Digital "01ExpedientePrimeraInstancia"

¹¹ Folios 236-237, Archivo Digital "01ExpedientePrimeraInstancia"

¹² Archivo digital "03AdmitImpugnacion"

Medio de control	Tutela – Impugnación
Radicado	13-001-33-33-004-2022-00213-01
Accionante	Miriam Álvarez de Mendoza y Argemiro Mendoza Álvarez
Accionado	Distrito de Cartagena, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Decisión	Revoca sentencia de primera instancia
Página	Página 4 de 12

5.1. Competencia

15. De acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, los Decretos 2591 de 1991 (artículo 32), 1069 de 2015¹³ (modificado por el artículo 1 del Decreto 333 de 2021¹⁴) y el Acuerdo 6 de 2021 de esta Corporación¹⁵, la Sala de Decisión 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar, es competente para resolver el presente asunto.

5.2. Problema jurídico

16. Deberá establecerse si en el presente caso se configuran los supuestos de procedencia del mecanismo constitucional; de ser así, deberá determinarse si debe confirmarse o no el fallo de primera instancia; verificándose a su vez, lo concerniente a la declaración de hecho superado frente a la petición presentada por los accionantes.

5.3. Tesis de la Sala

17. La Sala REVOCARÁ la decisión de primera instancia, debido a que existen los supuestos de procedencia excepcional del mecanismo constitucional, al advertirse vulneración tanto del derecho de petición, como del debido proceso, en relación con la respuesta realizada por la UAECD. Lo anterior, a la luz de las subreglas que en tal sentido han sido trazadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

5.4. Metodología y estructura de la decisión

18. Para resolver el problema jurídico planteado y la fundamentación de la tesis antes citada, la Sala seguirá el siguiente orden metodológico: primero, analizará las normas y jurisprudencia aplicables (5.5.), y posteriormente, examinará el caso concreto (5.6.).

5.5. Marco normativo y jurisprudencial aplicables

19. El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales de toda persona cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en casos taxativamente señalados en la ley.

20. En cuanto a la posibilidad de que se utilice la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, en los términos que plantea el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional sostiene que este perjuicio irremediable debe ser: *“inminente o actual, y además ha de ser grave, y requerir medidas urgentes e impostergables”*¹⁶. Por tanto, concluye la Alta Corporación que: *“la acción de tutela es procedente cuando i.-) el actor no cuenta con otros mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces para resolver los problemas constitucionales; ii.-) existe un mecanismo judicial pero éste no es idóneo o es ineficaz, en cuyo caso las órdenes del juez de tutela son definitivas y, iii.-) cuando el actor disponga*

¹³ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho

¹⁴ Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela.

¹⁵ Por el cual se conforman las Salas de Decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar.

¹⁶ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 956 de 2013.

Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-004-2022-00213-01
Accionante Miriam Álvarez de Mendoza y Argemiro Mendoza Álvarez
Accionado Distrito de Cartagena, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Decisión Revoca sentencia de primera instancia
Página Página 5 de 12

de otros medios de defensa judicial pero se pretende evitar la configuración de un perjuicio irremediable, en cuyo caso las órdenes del juez de tutela serán transitorias”¹⁷.

21. Al respecto, la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional sostiene que es un deber del actor, desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos, resultando la acción de tutela una herramienta subsidiaria que busca evitar que se reemplacen otras vías para resolver controversias jurídicas y se convierta en un instrumento supletorio cuando no se han empleado oportunamente dichos medios, salvo que no resulten idóneos ni eficaces para amparar las garantías constitucionales.

22. Adicionalmente, ha precisado que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental.¹⁸ En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración *iustificada* y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo¹⁹.

23. Es así como el aspecto de la gravedad e irremediabilidad adquiere relevancia como parámetro de flexibilización al elemento de la subsidiariedad, encontrándose que en reciente sentencia (T-015 de 2019), la Corte Constitucional indicó:

“El análisis de subsidiariedad debe hacerse de modo flexible cuando se trata de una persona de la tercera edad, puesto que “cuando una persona sobrepasa el promedio de vida de los colombianos (...) por su avanzada edad [es dable suponer que], ya su existencia se habría extinguido para la fecha de una decisión dentro de un proceso judicial ordinario.”

16.3. El concepto “adulto mayor” fue definido en la Ley 1276 de 2009. En ella se apela a la noción de “vejez” propia del sistema de seguridad social en pensiones, con el fin de identificar la población destinataria de la atención integral en los centros vida. De cara a lo dispuesto por el Legislador en esa norma, será adulto mayor quien supere los 60 años o aquel que sin superar esa edad, pero con más de 55 años, tenga condiciones de “desgaste físico, vital y psicológico [que] así lo determinen”.

Dicha definición opera para los efectos de esa norma, a saber, para la “atención integral del adulto mayor en los centros vida” y según lo ha precisado esta Corporación, solo es aplicable en ese ámbito y no de forma genérica.

16.4. Por su parte, la calidad de “persona de la tercera edad” solo puede ostentarla quien no solo es un adulto mayor, sino que ha superado la esperanza de vida. No todos los adultos mayores son personas de la tercera edad; por el contrario, cualquier persona de la tercera edad será un adulto mayor.

Para efecto de precisar a qué edad una persona puede catalogarse en la tercera edad, esta Corporación ha acudido a la esperanza de vida certificada por el DANE. Ha asumido que la tercera edad inicia cuando la persona supera la expectativa de vida fijada por aquel organismo público, misma que varía periódicamente. A esta se le conoce como la tesis de la vida probable, que en este caso concreto fue aplicada por el ad quem.

Durante el periodo comprendido entre 2015 y 2020, conforme el documento titulado “Indicadores Demográficos Según Departamento 1985-2020. Conciliación Censal 1985-2005 y Proyecciones de

¹⁷ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-375 de 2018.

¹⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-237 de 2018. “(...) el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios.”

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-325 de 2018

Medio de control	Tutela – Impugnación
Radicado	13-001-33-33-004-2022-00213-01
Accionante	Miriam Álvarez de Mendoza y Argemiro Mendoza Álvarez
Accionado	Distrito de Cartagena, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Decisión	Revoca sentencia de primera instancia
Página	Página 6 de 12

Población 2005-2020" emitido por el DANE, la esperanza de vida al nacer para la totalidad de la población en Colombia (sin distinguir entre hombres y mujeres), se encuentra estimada en los 76 años. Por lo tanto, una persona será considerada de la tercera edad solo cuando supere esa edad, o aquella que certifique el DANE para cada periodo específico."

5.5.1. Derecho de petición y Debido Proceso como mecanismo de protección inmediata.

24. El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, faculta a toda persona para presentar peticiones respetuosas ante las autoridades y a obtener pronta respuesta a su solicitud. Se trata de una garantía constitucional que permite a los ciudadanos formular solicitudes a las autoridades y obtener consecuentemente **una respuesta oportuna, pronta, de fondo y completa sobre el particular**, la cual debe necesariamente ser llevado al conocimiento del solicitante, para que garantice eficazmente este derecho.

25. La Corte Constitucional en Sentencia T-377 de 2000, interpretó el alcance del derecho de petición, así:

*"a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.
b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.
c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.
d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.
e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. (...)."*

26. Quiere decir lo anterior que la garantía al derecho fundamental de petición se concreta no solamente a la prerrogativa de obtener: i) una respuesta en oportunidad, sino que entraña la obligación por parte de la entidad o autoridad a la cual se dirige, ii) de resolver de fondo y además iii) de manera clara y precisa lo pedido, correspondiendo al juez constitucional verificar en cada caso, si la respuesta dada por la autoridad al peticionario, satisface o materializa el núcleo esencial de este derecho. Es decir: a) la falta de respuesta, b) las respuestas tardías y c) las que no resuelven íntegramente lo solicitado, son formas de violación del derecho de petición que justifican la intervención del juez constitucional a través de la tutela.

27. Adicionalmente, el derecho al debido proceso, como desarrollo del principio de legalidad y como pilar primordial del ejercicio de las funciones públicas²⁰, es un derecho fundamental que tiene por objeto la preservación y efectiva realización de la justicia material. Este derecho, ha sido ampliamente reconocido como un límite al ejercicio, de los poderes públicos; tal y como lo preceptúa la Constitución Política²¹, debe ser respetado indistintamente, tanto en las actuaciones administrativas, como en las de carácter jurisdiccional.

28. Al respecto, la Corte Constitucional ha expuesto en forma reiterativa, que el derecho al debido proceso está conformado por un conjunto de garantías que

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-641 de 2002.

²¹ Artículo 29 de la Constitución Política.

Medio de control	Tutela – Impugnación
Radicado	13-001-33-33-004-2022-00213-01
Accionante	Miriam Álvarez de Mendoza y Argemiro Mendoza Álvarez
Accionado	Distrito de Cartagena, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Decisión	Revoca sentencia de primera instancia
Página	Página 7 de 12

tienden por el respeto y protección de los derechos de los individuos que se encuentran incursos en una determinada actuación de carácter judicial o administrativa; y en virtud de las cuales, las autoridades estatales cuentan con la obligación de ajustar su accionar conforme a los procedimientos contemplados para cada tipo de trámite²².

29. En ese sentido, en un trámite de derecho de petición presentado ante entidades públicas, se incumple el procedimiento establecido en la Ley 1755 de 2015, se encuentra a su vez, vulnerado el derecho al debido proceso administrativo, por lo que el Juez Constitucional podrá realizar el estudio de protección inmediata.

5.5.2. Sobre la carencia actual de objeto por hecho superado

30. En relación a esta figura, debe destacarse pronunciamiento de la Corte Constitucional²³ donde reitera, que la carencia actual de objeto hace referencia a situaciones de las que es posible predicar la extinción del objeto jurídico de la tutela, ya sea porque: "(i) se materializó el daño alegado; (ii) se satisfizo el derecho fundamental afectado; o (iii) se presentó la inocuidad de las pretensiones de la solicitud de amparo", de tal manera que cualquier orden de protección proferida dentro del marco de la misma caería en el vacío. Esta figura se configura a partir de la ocurrencia de dos eventos, a saber: hecho superado y daño consumado:

"(...) Se está ante un hecho superado cuando durante el trámite de amparo las acciones u omisiones que amenazan el derecho fundamental desaparecen por la satisfacción de la pretensión que sustenta la acción de tutela, por lo que la orden a impartir por parte del juez constitucional pierde su razón de ser, en tanto el derecho ya no se encuentra en riesgo. (...)."

31. De lo anterior, se advierte que cuando en el curso del trámite de la acción de tutela, se demuestra que la vulneración de los derechos fundamentales ha cesado y se satisface así lo pretendido con la acción de tutela, es procedente que el juez de tutela declare la ocurrencia del hecho superado por carencia actual de objeto.

5.6. Análisis del caso concreto

5.6.1. Pruebas relevantes. Al expediente fueron allegadas las siguientes:

32. **(1)** Copia de las cédulas de ciudadanía de los accionantes: (i) Miryam del Carmen Álvarez de Mendoza²⁴, en la cual se verifica que tiene 74 años, y (ii) del señor Argemiro Mendoza Álvarez²⁵, quien cuenta actualmente con 82 años.

33. **(2)** Derecho de petición presentado por los señores Argemiro Mendoza Álvarez y Miriam Álvarez de Mendoza el **25 de febrero de 2022**²⁶, por medio de la cual solicitaron: *"la inscripción material que ejercemos de manera pública y pacífica, con ánimo de señore y dueños sin interrupción, sobre el lote de terreno con construcción o mejoras, en la manzana 01 lote 11 con nomenclatura actual tv. 70b calle 312-56, del barrio trece de junio, el cual se desprende de uno de mayor extensión, ubicado en la calle 31e entre las transversales 70 y 71 del barrio trece de junio de la ciudad de Cartagena"*. En la petición, se anexó la declaratoria de posesión material

²² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-980 de 2010 y Sentencia C-641 de 2002.

²³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-423 de 2017.

²⁴ Folios 33-34, archivo digital "ExpedientePrimeralInstancia"

²⁵ Folios 35-36, archivo digital "ExpedientePrimeralInstancia"

²⁶ Folios 15-19, archivo digital "ExpedientePrimeralInstancia"

Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-004-2022-00213-01
Accionante Miriam Álvarez de Mendoza y Argemiro Mendoza Álvarez
Accionado Distrito de Cartagena, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Decisión Revoca sentencia de primera instancia
Página Página 8 de 12

realizada mediante escritura pública No. 0351 de fecha 10 de febrero de 2022, expedida por la Notaria Tercera del Círculo de Cartagena²⁷.

34. **(3)** Oficio del IGAC No. 2602DTB-2022-0004105-EE-001 de 15 de marzo de 2022²⁸, por medio del cual le informó al señor Argemiro Mendoza Álvarez del traslado de su petición a la UAECD, en virtud del contrato interadministrativo suscrito por el Distrito de Cartagena y la entidad UAECD.

35. **(4)** Documentos que acreditan el cambio de competencias del IGAC a la UAECD. Entre ellos, se encuentran los siguientes: **(i)** Acta de inicio de empalme del 14 de enero de 2022, por el término de 3 meses desde la fecha de inicio del contrato²⁹; **(ii)** Acta de inicio del contrato interadministrativo No. 059 de fecha 15 de diciembre de 2021³⁰; **(iii)** Resolución No. 0023 del 19 de enero de 2022³¹, por medio del cual “se establece la sede para la prestación de los servicios de gestión catastral multipropósito, en la jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural Cartagena de Indias en virtud del contrato interadministrativo No. 059 de 2021 y se efectúa una delegación para la prestación del servicio público de gestión catastral multipropósito”; **(iv)** Resolución No. 355 del 28 de febrero de 2022³², por medio del cual “se suspenden los términos en todos los trámites, actuaciones y procedimientos catastrales del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y se fijan otras disposiciones”, y **(v)** copia del Contrato Interadministrativo No. 059 de 2021³³, suscrito entre el Distrito de Cartagena y la UAECD³⁴.

36. **(5)** Recepción de solicitud para trámite catastral No. 4-95 y constancia de radicación de solicitud de conservación No. 4803 de 4 de mayo de 2022 ante la UAECD³⁵.

37. **(6)** Oficio No. 2022EE47531 de 15 de julio de 2022³⁶, por medio del cual la UAECD, respondió la petición presentada por los accionantes, notificada al correo electrónico actiolegisjudiciales@gmail.com, negando la solicitud de inscripción de posesión material.

38. **(7)** Recurso de reposición presentado por la parte accionante en contra del Oficio No. 2022EE47531 del 15 de julio de 2022³⁷.

39. **(8)** Resolución No. CTG 002-2022 de **27 de mayo de 2022**³⁸, en la cual se estipula como requisitos para la inscripción de predios, posesiones u ocupaciones no inscritas previamente en la base de datos, los siguientes:

²⁷ Folios 20- 27, archivo digital “ExpedientePrimeralInstancia”

²⁸ Folios 131- 136, archivo digital “ExpedientePrimeralInstancia”

²⁹ Folios 56-57, archivo digital “ExpedientePrimeralInstancia”

³⁰ Folios 58-59, archivo digital “ExpedientePrimeralInstancia”

³¹ Folios 60-66, archivo digital “ExpedientePrimeralInstancia”

³² Folios 67-69, archivo digital “ExpedientePrimeralInstancia”

³³ Folios 70-85, 137-152, archivo digital “ExpedientePrimeralInstancia”

³⁴ Contrato que tiene como objeto: “Aunar esfuerzo técnicos, administrativos y financieros para la gestión catastral, en el marco de la prestación del servicio público mediante la ejecución de operaciones técnicas y administrativas de los procesos de actualización, conservación y difusión de la información catastral (urbana y rural) en la jurisdicción del Distrito turístico y Cultural de Cartagena de Indias”

³⁵ Folios 30-32, archivo digital “ExpedientePrimeralInstancia”

³⁶ Folios 52-55 y 177-179, archivo digital “ExpedientePrimeralInstancia”

³⁷ Folios 180, 198-202, archivo digital “01ExpedientePrimeralInstancia”

³⁸ Folios 181-192, archivo digital “01ExpedientePrimeralInstancia” La resolución “por medio del cual se establecen los requisitos para los trámites y solicitudes catastrales de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural”,

Medio de control	Tutela – Impugnación
Radicado	13-001-33-33-004-2022-00213-01
Accionante	Miriam Álvarez de Mendoza y Argemiro Mendoza Álvarez
Accionado	Distrito de Cartagena, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Decisión	Revoca sentencia de primera instancia
Página	Página 9 de 12

"1. Copia legible del título de dominio.

2. En caso de que el título no contenga el plano protocolizado, para predios con área menor a 500m2, plano donde se identifique el predio o predios objeto de inscripción, así como las construcciones allí incluidas, la nomenclatura vial y domiciliaria, número de pisos de la construcción y uno o varios sitios de referencia que permita su localización.

3. En caso de que el título no contenga el plano protocolizado, para predios mayores de 500 m2, deberá aportar levantamiento topográfico ligado a coordenadas oficiales, junto con los respectivos cuadros de coordenadas donde se muestren cada uno de los vértices que delimitan los lotes y cuadro de áreas, además deberá plasmar la identificación de la matrícula de quien realice el levantamiento topográfico.

En todos los casos, los planos se deben entregar impresos y/o en formato digital (en formato .dwg) a escala y georreferenciados, debidamente acotados, con sus respectivos cuadros de áreas.

Predios cancelados que existen físicamente: En caso de los predios cancelados, pero existe escritura registrada, presentar documentos que prueben la existencia física del predio, para el caso de poseedores no requiere el registro de la escritura, pero si otros documentos que acrediten la posesión sobre el predio".

40. **(9)** Historial de ingreso de la Unidad de Cardiología de Cartagena LTDA de la señora Miriam del Carmen Álvarez Mendoza, por hiperlipidemia e hipotiroidismo, de 17 de marzo de 2022³⁹, e historia clínica del señor Argemiro Mendoza Álvarez, donde se evidencia que padece de cálculos en la vesícula⁴⁰.

41. **(10)** Certificado de afiliación de seguridad social de Ecopetrol, donde se evidencia que el señor Donys del Cristo Mendoza Álvarez, tiene como beneficiarios a los señores Miriam del Carmen Álvarez y Argemiro Antonio Mendoza Álvarez⁴¹.

5.6.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico aplicable.

42. En el presente caso, la parte accionante adujo la vulneración de derechos fundamentales de petición y del debido proceso, comoquiera que la respuesta de la UAECD fue negar la inscripción de posesión material, por no poseer los documentos establecidos en la resolución No. CTC-002-2022, notificada en el trámite de la presente tutela.

43. Ciertamente, el 25 de febrero de 2022 se elevó petición objeto de la presente tutela ante el IGAC⁴²; sin embargo, debido al contrato interadministrativo No. 059 de 2021 suscrito por el Distrito de Cartagena, la parte actora tuvo que redireccionar su solicitud al UAECD⁴³; el 4 de mayo de 2022⁴⁴, es decir, que a la fecha de reparto de esta tutela en primera instancia – 12 de julio de 2022⁴⁵ –, la entidad no había dado respuesta a la petición presentada por los accionantes.

44. De igual manera, se verificó que en el transcurso de primera instancia, la UAECD dio respuesta a la solicitud elevada, mediante oficio No. 2022EE47531 de 15 de julio de 2022⁴⁶, negando la solicitud de inscripción de posesión material, con fundamento en los siguientes argumentos:

³⁹ Folios 193-194, archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia"

⁴⁰ Folios 195, archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia"

⁴¹ Folio 196, archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia"

⁴² Folios 15-19, archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia"

⁴³ En virtud de sus obligaciones de control catastral en la ciudad, entre ellas, el trámite de inscripción de posesión material.

⁴⁴ Folios 30-32, archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia"

⁴⁵ Folio 37, archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia"

⁴⁶ el cual fue notificado mediante correo electrónico: actiolegisjudiciales@gmail.com



Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-004-2022-00213-01
Accionante Miriam Álvarez de Mendoza y Argemiro Mendoza Álvarez
Accionado Distrito de Cartagena, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Decisión Revoca sentencia de primera instancia
Página Página 10 de 12

Quinta (Las que ocurran como consecuencia de la inscripción de predios, posesiones u ocupaciones no inscritas)	Incorporación de predios o edificaciones omitidos no asociados a un predio matriz	1. Copia legible del título de dominio. 2. En caso de que el título no contenga el plano protocolizado, para predios con área menor a 500m2, plano donde se identifique el predio o predios objeto de inscripción, así como las construcciones allí incluidas, la nomenclatura vial y domiciliaria, número de pisos
--	--	--

De acuerdo con lo anterior, tenemos que, si bien con la solicitud se aporta escritura pública No. 0351 del 10 de febrero de 2022, emanada de la Notaría Tercera de Cartagena, no se allega el plano protocolizado, donde se identifique el predio objeto de inscripción, así como las construcciones incluidas, número de pisos y la nomenclatura vial y domiciliaria, requisito indispensable para la procedencia del trámite solicitado.

De lo expuesto, es dable concluir, que no se dan los requisitos mínimos legales para la procedencia del trámite catastral, por lo que la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL-UAECD**, no tiene otro camino que negar su solicitud.

45. En atención a la citada respuesta, la Juez de primera instancia declaró la carencia actual del objeto por hecho superado, al considerar que la respuesta brindada por la UAECD era de fondo y completa frente a lo solicitado.

46. Descendiendo al particular, la Sala advierte que, contrario a lo considerado en primera instancia, la respuesta dada a los accionantes no resolvió de manera congruente, oportuna y de fondo lo solicitado, por lo siguiente: **(i)** procedió a negar la inscripción de la posesión material “por falta de planos físicos o digitales”, pese al deber legal de que al momento de radicarse la solicitud fuesen solicitados, tal y como lo prevé el artículo 15 de la Ley 1755 de 2015⁴⁷ y, adicionalmente, **(ii)** radicó en el actor unas obligaciones con sustento en la resolución No. CTG 002-2022 de 27 de mayo de 2022, la cual no existía al momento en que se radicó la respectiva petición (entiéndase 4 de mayo de 2022), de modo tal que los accionantes no tenían por qué conocer de los nuevos requisitos establecidos para solicitar la inscripción de posesión material ante la nueva autoridad competente, tal y como se les solicitó.

47. En esa línea de pensamiento, lo que debió hacer la UAECD, fue solicitar a los accionantes que aportaran los planos de protocolización faltantes para realizar un estudio de fondo al asunto y otorgar un término prudente para su aporte, y no negar por improcedente la solicitud ante la falta de documentales, que no le eran exigibles a los actores al momento de radicar su solicitud.

48. En tal sentido, la Sala considera que el actuar de la UAECD vulneró, no sólo el derecho fundamental de petición de los accionantes, al no dar una respuesta de fondo, oportuna y clara a su solicitud de inscripción de posesión material en los términos establecido en la Ley 1755 de 2015, sino que amenazó el derecho fundamental al debido proceso del que también son titulares los actores, al imponerle unas cargas en trámite administrativo que no le eran exigibles al momento en que radicaron su requerimiento.

49. Al respecto, debe recordarse que de acuerdo a los parámetros fijados por la Corte Constitucional y sobre el estudio de amparo al derecho de petición⁴⁸, se ha señalado que es deber de las autoridades resolver de fondo las peticiones elevadas ante ellas, y que si bien, ello no quiere decir que la respuesta deba ser favorable en

⁴⁷(...) Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten.

⁴⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-369 del 2013.

Medio de control	Tutela – Impugnación
Radicado	13-001-33-33-004-2022-00213-01
Accionante	Miriam Álvarez de Mendoza y Argemiro Mendoza Álvarez
Accionado	Distrito de Cartagena, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Decisión	Revoca sentencia de primera instancia
Página	Página 11 de 12

todos los casos, tampoco resultan suficientes ni acordes con el artículo 23 constitucional, aquellas que resulten evasivas o abstractas, como quiera que condenan al peticionario a una situación de incertidumbre, por cuanto éste no logra aclarar sus inquietudes, especialmente si se considera que en muchos eventos, de esa respuesta depende el ejercicio de otros derechos subjetivos.

50. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional, ha considerado en reciente jurisprudencia que:

“ii) Asimismo, las autoridades y los particulares están obligados a resolver de fondo las peticiones, es decir que deben brindar una respuesta que aborde de manera clara y detallada cada una de las solicitudes y/o interrogantes puestos en su conocimiento. La jurisprudencia ha indicado que una respuesta de fondo deber ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”⁴⁹.

51. Ahora bien, frente a la declaratoria de improcedencia del debido proceso por parte de la Juez de primera instancia, en lo que atañe al oficio No. 2022EE47531 de 15 de julio de 2022, (por considerarlo un acto administrativo que debe ser controvertido ante los jueces ordinarios y encontrándose vigente un recurso de reposición); la Sala advierte que, de dicho trámite no se allegó prueba en cuanto a su resolución. Con todo, indistintamente de haberse interpuesto el mismo, lo que surge como relevante es el hecho de la vulneración materializada con una respuesta que no atendió las subreglas jurisprudenciales que rigen la materia, por cuanto: **(i)** negó la inscripción de la posesión material “por falta de planos físicos o digitales”, pese al deber legal de que al momento de radicarse la solicitud fuesen solicitados, tal y como lo prevé el artículo 15 de la Ley 1755 de 2015 y adicionalmente, **(ii)** radicó en el actor unas obligaciones con sustento en un acto administrativo que no existía al momento en que se radicó petición, de modo la negativa a realizar el trámite requerida, fue totalmente infundado.

52. Por lo anterior, la decisión que resulta acorde a la garantía de los derechos fundamentales invocados, es retrotraer la actuación administrativa de inscripción de posesión material ante la UAECD, y que se le brinde a los peticionarios, la oportunidad de aportar los planos exigidos en la Resolución No. CTG 002-2022 de 27 de mayo de 2022, teniendo en cuenta el procedimiento establecido en el artículo 15 de la Ley 1755 de 2015.

5.7. Conclusión:

53. La Sala REVOCARÁ la decisión de primera instancia, y, en su lugar dictará una orden de amparo de acuerdo a lo hasta aquí considerado.

⁴⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-129 de 2019

Medio de control Tutela – Impugnación
Radicado 13-001-33-33-004-2022-00213-01
Accionante Miriam Álvarez de Mendoza y Argemiro Mendoza Álvarez
Accionado Distrito de Cartagena, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Decisión Revoca sentencia de primera instancia
Página Página 12 de 12

VI.– DECISIÓN

54. En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 27 de julio de 2022, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, la cual declaró la carencia actual de objeto en lo relativo al derecho de petición invocado y declaró la improcedencia de la acción. En su lugar, **DECLARAR** que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, vulneró los derechos fundamentos de petición y del debido proceso de los accionantes, de conformidad con las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, para que, dentro de las **48 horas** siguientes a la notificación de esta providencia, retrotraiga la actuación de inscripción de posesión material del bien inmueble ubicado en el Barrio Trece de Junio, manzana 1 lote 11, iniciada por los accionantes (Argemiro Mendoza Álvarez y Miriam Álvarez Mendoza) con la petición radicada el 4 de mayo de 2022 y se les brinde un término razonable, el cual no podrá ser inferior a 15 días hábiles, para que aporten los planos topográficos faltantes para el estudio de fondo de su solicitud, de conformidad con las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia.

CUARTO: NOTIFICAR la presente providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

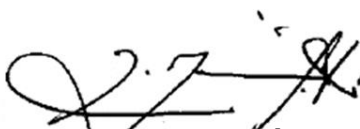
QUINTO: De conformidad con el artículo 31 del Decreto Ley 2591 de 1991, por Secretaría, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. En caso de no ser seleccionada la presente sentencia para revisión, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen sin necesidad de auto que lo ordene.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 006 de la fecha.



JUAN PABLO VÁSQUEZ GÓMEZ
MAGISTRADO



LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Magistrado



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
Magistrado