

Cartagena de Indias, D. T. y C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	ACCIÓN DE TUTELA – IMPUGNACIÓN
Radicado	13-001-33-33-014-2022-00318-01
Accionante	WILSON OLIVARES VÁSQUEZ, WILLIAM OLIVARES VÁSQUEZ Y MARÍA CAROLINA QUIÑONEZ BARÓN
Accionado	INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI - IGAC
Vinculado	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL
Asunto	DERECHO DE PETICIÓN Y DEBIDO PROCESO
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por la parte accionante; WILSON OLIVARES VÁSQUEZ, WILLIAM OLIVARES VÁSQUEZ Y MARÍA CAROLINA QUIÑONEZ BARÓN, contra la Sentencia de fecha once (11) de Octubre de dos mil veintidós (2022), proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, a través de la cual se negó el amparo del derecho fundamental deprecado.

III.- ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes planteados por la parte accionante:

Las pretensiones de esta acción constitucional se fundan en los siguientes supuestos fácticos:

- El día 2 de septiembre del 2022, los accionantes, instauraron derecho de petición ante el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI, a través del correo electrónico dispuesto en la página web de la entidad para dicho fin.



- Hasta el momento, no han recibido respuesta clara, de fondo y completa respecto a su solicitud.

PRETENSIONES

Se señalan como pretensiones de la Acción de Tutela las siguientes:

“1. TUTELAR a mi favor el derecho fundamental a hacer peticiones y debido proceso ordenándole al I.G.A.C. INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI DE CARTAGENA que resuelva de fondo las peticiones de información PUBLICA y documentos PUBLICOS, que permitan ejercer el derecho y deber a pagar impuesto predial sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria correcta, para así evitar pagarlo a otro inmueble sobre el cual no se ejerce posesión material.”

Actuación Procesal.

1.1. Admisión y notificación.

La acción de tutela de la referencia se presentó el día 27 de septiembre del 2022, correspondiéndole su reparto al Juzgado Décimo Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena para su conocimiento.

Mediante auto de fecha 29 de septiembre del 2022, se admitió la acción de tutela de la referencia, se vinculó al trámite de la acción de tutela a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Cartagena y se ordenó su notificación, y a su vez, se notificó en calidad de accionado, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, dándosele traslado para que en el término de dos (2) días, contados a partir de la respectiva notificación, rindieran informes sobre los hechos y pretensiones alegados dentro del escrito de tutela y ejercieran su derecho a la defensa, conforme a lo estipulado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

1.2. De la contestación de la tutela.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI

Mediante escrito de fecha 03 de octubre de 2022, la señora LUCIA ISABEL CORDERO SALGADO, en su calidad de directora territorial Bolívar del Instituto Geográfica Agustín Codazzi, rindió informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela de la referencia.

Señaló el accionado que, una vez notificada de la admisión de la acción de tutela; se realizó una revisión de los antecedentes administrativos, y se pudo verificar que mediante oficio N°: 2602DTB-2022-0017160-EE-001, se le informó al accionante que, como quiera que su petición versaba sobre un inmueble localizado en jurisdicción del distrito de Cartagena, no le correspondía a esta territorial la absolución de dicha solicitud; en este sentido, se puso en conocimiento del accionante que dando cumplimiento al debido proceso, por medio del Oficio 2602DTB-2022-0017154-EE-001, se trasladó al gestor catastral competente para absolver dicha solicitud.

Así las cosas, informa que, si bien la petición fue radicada originalmente en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en virtud del convenio interadministrativo 059 de 2021, suscrito entre la Alcaldía mayor de Cartagena y la Unidad Administrativa Especial del Catastro Distrital, este último subrogó en competencias al Instituto, como gestor catastral del Distrito de Cartagena, de tal forma que todas las peticiones que se encontraran esta territorial fueron asumidas por este para darle una resolución de fondo.

Igualmente, indica que se genera un bloqueo virtual en el Sistema Nacional Catastral, aplicativo web por medio del cual se gestiona el catastro a nivel nacional, entendiéndose que esta gestión comprende la consulta, proyección de actos administrativos y registro de modificaciones catastrales, por lo cual no le es posible a la entidad ninguna de las acciones antes descritas.

En ese sentido, advierte la accionada que ha brindado respuesta dentro de sus competencias al peticionario, hoy accionante, toda vez que a partir del dieciséis (16) de marzo, luego de un periodo de empalme abarcado entre los días dos (02) y quince (15) del mes de marzo hogaño, se perdió competencia para conocer de los asuntos que se encontraran bajo la jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias D, T y C., por lo tanto, cumplió

esta entidad con lo que se encontraba dentro del marco de sus competencias.

Finalmente concluye que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, no es competente para dar respuesta a la petición objeto de la presente acción constitucional y, así mismo, que, actuando en garantía del debido proceso brindó una respuesta, dentro del marco de sus competencias al actual gestor catastral del Distrito de Cartagena.

Vinculado – UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL

Mediante escrito de fecha 03 de octubre de 2022, el señor JUAN MANUEL QUIÑONEZ MURCIA, en su calidad de Subgerente de Gestión Jurídica de la UAECD, rindió informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela de la referencia.

Manifestó que, el artículo 2º del Acuerdo No. 004 de 2021 al establecer el objeto de dicha unidad indicó que esta se hallaba facultada para prestar el servicio público de gestión y operación catastral multipropósito en cualquier lugar del territorio nacional cuando fuese contratada para ello.

Señaló el vinculado que, entre el Distrito de Cartagena y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital se celebró el contrato interadministrativo No. 059 de 2021, con el objeto de desarrollar la gestión del servicio público catastral en el Distrito de Cartagena, debiendo el Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizar empalme y entrega de la información catastral en un periodo de 03 meses contados a partir del inicio de la ejecución del contrato, el cual data del 15 de diciembre de 2021, periodo que finalizaba el día 16 de marzo de 2022, momento a partir del cual la Unidad de Catastro asumiría la prestación del servicio.

Igualmente, indica que, consultada la base de datos de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL-UAECD, se pudo constatar que el derecho de petición incoado por los accionantes, el 2 de septiembre de 2022, NO fue entregado por el IGAC; de tal manera que dicha unidad no podía asumir la carga de dar respuesta de fondo a la petición, toda vez que no contaba con los antecedentes.

Así las cosas, informa que, el día 30 de septiembre de 2022, una vez les fue notificada la acción de tutela, procedieron a solicitarle a la Dirección Territorial Bolívar del IGAC la entrega del expediente, y que una vez sea remitido se dará respuesta a la petición.

Finalmente concluye que, LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL – UAECD, no ha vulnerado derecho alguno puesto que esta entidad no ha recibido por parte del INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC, el expediente contentivo de la solicitud objeto de la presente acción constitucional.

2. Sentencia impugnada

A través de sentencia de fecha once (11) de octubre de 2022, proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena dispuso lo siguiente:

*“Primero: **DECLARAR** la falta de legitimación en la causa por pasiva del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).*

*Segundo: **COMNINAR** al Instituto Geográfico Agustín para que en futuras ocasiones atienda el término para remitir por competencia indicado en el artículo 21 del CPACA.*

*Tercero: **NEGAR** la protección a los derechos fundamentales de petición y debido proceso de los señores Wilson Olivares Vásquez, William Olivares Vásquez y María Carolina Quiñonez Barón frente a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, por las razones indicadas en la parte motiva de esta providencia.*

*Cuarto: **COMNINAR** a la **Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital** para que dentro del término de ley (15 días hábiles) se pronuncie en forma negativa o positiva a la petición presentada por los señores Wilson Olivares Vásquez, William Olivares Vásquez y María Carolina Quiñonez Barón, la cual le fue remitida por competencia el día 03 de octubre de 2022 por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o en su defecto y de ser procedente, indicarles si se requiere adelantar algún trámite catastral especial para resolver de fondo su solicitud y el termino establecido para ello.”*

(...)

El A quo, estableció que, conforme a las pruebas analizadas y los planteamientos presentados en la acción constitucional, en el caso concreto a la parte accionante, WILSON OLIVARES VÁSQUEZ, WILLIAM OLIVARES VÁSQUEZ Y MARÍA CAROLINA QUIÑONEZ BARÓN, no se le está vulnerando sus derechos fundamentales de petición y debido proceso.

Considero que, en el sub examine, si bien es cierto que en el momento en que presentó la acción de tutela el IGAC no había remitido a la UAECD la petición inicialmente radicada ante la primera entidad el día 02 de septiembre de 2022, posteriormente el 03 de octubre de 2022 si se les envió copia de la petición junto con todos sus soportes al correo cuentanoscartagena@catastrobogota.gov.co.

En este orden, advierte que, el artículo 21 del CPACA estableció la posibilidad de que la entidad o funcionario ante la cual se formule una petición se declare incompetente y el procedimiento que se debe seguir. Dicha norma contempla que en los casos de incompetencia y cuando la petición se hubiese presentado por escrito, el respectivo funcionario deberá remitirla al competente dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción e informar de ello al peticionario.

Por lo que, precisa el A quo que, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi incumplió el termino señalado en el artículo 21 del CPACA, pues solo hasta el día 03 de octubre de 2022 remitió por competencia la petición a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital; es decir, un mes después de su radicación; sin embargo, más allá de la conminación que se pueda realizar para que en futuras ocasiones observe los términos de ley, no podría este juzgado declarar que el IGAC ha vulneración el derecho fundamental de petición a los accionantes, ello debido a que dicha entidad es

incompetente para pronunciarse sobre el fondo del asunto, lo que a su vez permitió concluir que carece de legitimación en la causa por pasiva.

Por otra parte, considera el A quo, que si bien la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, sería la llamada a dar respuesta positiva o negativa a la petición presentada por los señores Wilson Olivares Vásquez, William Olivares Vásquez y María Carolina Quiñonez Barón, lo cierto es que como dicha petición solo le fue remitida el día 03 de octubre de 2022, el termino para pronunciarse que en principio sería de quince (15) días, los cuales se contabilizan a partir del día hábil siguiente al de recibo, tal y como los dispone el artículo 21 del CPACA, esto es, desde el 04 de octubre de 2022; por lo que a la fecha de la sentencia aún se encontraba en tiempo de pronunciarse sobre lo solicitado por los accionantes a través de su apoderado.

3. Impugnación

Mediante mensaje de datos de fecha dieciocho (18) de octubre de dos mil veintidós (2022), enviado al buzón electrónico del Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, la parte accionante impugno la providencia de fecha once (11) de octubre de dos mil veintidós (2022), manifestando que, el I.G.A.C. aparentemente en su informe lo que realmente hace es entregar la información que se entiende bajo juramento de que había vulnerado la ley a sabiendas de que cuando las peticiones no son de su competencia tienen un término improrrogable de 5 días para realizar el traslado a la entidad competente.

Indica que la directora del I.G.A.C. en su informe no resuelve la petición 2 del escrito petitorio, donde se solicita una información que aparentemente solo puede entregarla el I.G.A.C. ya que esta entidad es la que para la liquidación del año gravable del I.P.U. 2022 y anteriores, ha estado entregando por alguna razón, motivo o norma, la información identificación errónea o falsa del sujeto pasivo y de los bienes inmuebles en mención, a la Alcaldía de Cartagena.

De igual manera, en la petición número 3 del escrito petitorio, se solicita al I.G.A.C. la copia de un documento, donde conste la entrega de la correcta información a la Alcaldía de Cartagena, no obstante, si en el I.G.A.C. no existe tal documento, aparentemente es el I.G.A.C. quien debe entregar esta información, de las omisiones anteriores al 16 de marzo 2022.

4. Trámite

El día 27 de septiembre de 2022, se recibió a través del sistema Justicia XXI Web – TYBA, la acción de tutela presentada por los señores WILSON OLIVARES VÁSQUEZ, WILLIAM OLIVARES VÁSQUEZ Y MARÍA CAROLINA QUIÑONEZ BARÓN, actuando por medio de apoderado. Mediante auto de fecha 29 de septiembre de 2022, se admitió la solicitud de amparo, ordenándose la notificación a la parte accionada y a la vinculada Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital por el medio más expedito, concediéndole un término de 2 días para rendir el informe de que trata el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991. La notificación a la parte accionada se surtió el mismo día mediante envío de mensaje de datos al buzón de correo electrónico suministrado por la parte actora y el que tienen dispuestos las entidades para notificaciones judiciales, con el que se adjuntó copia del auto admisorio y de la solicitud de la tutela impetrada.

La entidad accionada, INSTITUTO GEGRAFICO AGUSTIN CODAZZI; y la vinculada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL, emitieron contestación en la presente acción de tutela en fecha 03 de octubre de 2022. El día once (11) de octubre de dos mil veintidós (2022), se dictó el fallo de primera instancia, recurrido por la parte accionante, WILSON OLIVARES VÁSQUEZ, WILLIAM OLIVARES VÁSQUEZ Y MARÍA CAROLINA QUIÑONEZ BARÓN, mediante escrito de fecha dieciocho (18) de octubre de dos mil veintidós (2022), la impugnación fue concedida mediante auto de

fecha veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022), para que surta el recurso ante el superior funcional.

IV.- CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Corporación para conocer de la impugnación propuesta por la parte accionante, WILSON OLIVARES VÁSQUEZ, WILLIAM OLIVARES VÁSQUEZ Y MARÍA CAROLINA QUIÑONEZ BARÓN, por tratarse de un fallo proferido en primera instancia por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena.

El artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, señala que la impugnación de los fallos de tutela será conocida por el superior jerárquico del Juez de primera instancia, siendo esta Corporación el superior de los Jueces Administrativos del Circuito de Cartagena.

2. Problema Jurídico

Teniendo en cuenta el objeto de la impugnación, la Corporación debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Establecer, si en el sub judice existe legitimación en la causa por pasiva del IGAC?

¿Determinar si en la presente acción de tutela se configura la violación a los derechos fundamentales de petición y debido proceso?

3. Tesis

La Sala de Decisión revocará el numeral primero del fallo impugnado; en cuanto declaró la falta de legitimación por pasiva del IGAC; al tiempo que lo confirmará en todo lo demás; al considerar que, en el sub examine, si bien,

la accionada IGAC considera que no es la entidad llamada a resolver la solicitud, estaba en la obligación de informar a la parte actora que no es la autoridad competente y remitir la petición, con todos los documentos e informaciones que posea, a la entidad competente, dentro de la oportunidad legal (5 días siguientes a la recepción); de tal manera que al no hacerlo, violó el derecho de petición. Ahora bien, como quiera que, aunque de manera extemporánea el IGAC, remitió la petición a la autoridad competente, cesó la conducta vulneradora; por lo que se declarará la carencia de objeto por hecho superado.

Por otra parte, como quiera que la accionada Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, recibió la petición el 3 de octubre de 2022, al momento de la presentación de la presente acción (27 de septiembre de 2022), no había vulnerado los derechos deprecados.

La anterior tesis se soporta en los argumentos que se exponen a continuación.

4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

4.1. La Acción de Tutela. Su Naturaleza Jurídica

Con la expedición de la Constitución de 1991 se instituyó en nuestro ordenamiento la Acción de Tutela, como herramienta idónea para la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales.

4.2. Requisitos de procedencia

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, y los artículos concordantes del decreto 2591 de 1991 por el cual se regula el trámite de la acción de tutela, ésta requiere para su procedencia el cumplimiento de los siguientes presupuestos:

La Subsidiariedad o Residualidad:

Se refiere a que la Acción de tutela procede únicamente cuando no existe otro medio de defensa judicial para hacer valer los derechos fundamentales

que se estimen vulnerados o amenazados, es decir, que los asociados debemos agotar las herramientas judiciales que el legislador haya establecido, para poder acudir ante el Juez Constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, no se aplicará la subsidiariedad cuando el Actor pretenda, con la Acción de Tutela, evitar un perjuicio irremediable con ocasión a la vulneración del derecho esbozado, o cuando los mecanismos ordinarios se tornen ineficaces, teniendo en cuenta las condiciones de debilidad manifiesta en que se pueda encontrar la persona a causa de factores físicos, económicos o sociales, ajustándose así al criterio esgrimido por la Corte Constitucional, como se cita a continuación:

“De acuerdo con el artículo 86 superior, la acción de tutela procede, como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial pues se trata de un mecanismo subsidiario de protección y no de uno susceptible de remplazar los medios judiciales ordinarios. Con todo, el mismo precepto superior consagra un supuesto en el que la acción de tutela procede a pesar de la existencia de tales medios judiciales: Hay lugar al amparo constitucional de los derechos cuando se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, perjuicio que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, solo concurre cuando es inminente, grave y de urgente atención”¹.

Al respecto el inciso 3° del artículo 86 superior dice:

“Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

La inmediatez:

La Acción de Tutela debe ser interpuesta en un tiempo razonable, teniendo en cuenta la ocurrencia del hecho o la omisión generadora de la amenaza o violación del derecho invocado.

La razón de ser de la inmediatez es la prevalencia misma del derecho fundamental conculcado, en el entendido de que no tendría objeto

¹ Corte Constitucional. Sentencia SU- 901 de 2005. Expediente N° T-905903. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.

amparar un derecho en el que la violación se haya consumado sin que se pueda restablecer éste a su estado natural.

La especialidad:

La razón de ser o el objeto de la Acción de Tutela es la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales especiales, es decir, procede únicamente para proteger esta clase de derechos y no para otros, de ahí la especialidad de la Acción.

Sin embargo, es posible que la Acción de Tutela proceda para proteger derechos de otra categoría (v.gr. los Derechos Colectivos) cuando estos tengan conexidad directa con los Derechos Constitucionales Fundamentales.

4.3.La legitimación para interponer la Acción de Tutela.

4.3.1.Activa.

El sujeto legitimado en la causa para proponer la Acción de Tutela es el titular del Derecho vulnerado o amenazado, tal como lo dispone el inciso 1º del artículo 86 cuando ordena que *toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces... por si misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...).*

La interposición de la Acción de Tutela no requiere de la intervención de Abogado, sin embargo, cuando el Actor a bien lo tenga podrá hacer uso de los profesionales del derecho. Aquellas personas que no puedan comparecer por sí mismas, por discapacidad o por falta de capacidad procesal, podrán hacerlo por conducto de representante.

En el sub judice, existe legitimación por activa, pues los accionantes son titular de los derechos reclamados.

4.3.2.Pasiva.

En relación con la legitimación por pasiva en el trámite de la acción de tutela el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 dispone:

*"Artículo 13. **La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental.** Si uno u otro hubieren actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior". (Negrillas fuera de texto).*

En el sub judice existe legitimación por pasiva, debido a que la accionada, desde el punto de vista de sus competencias, tiene la capacidad de garantizar el derecho presuntamente conculcado.

5. De los Derechos Deprecados.

5.1.- Derecho de Petición.

Con relación al derecho de petición la Constitución Política colombiana, consagra en su artículo 23, lo siguiente:

"ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales".

Así pues, el derecho de petición consagra, por un lado, la facultad de presentar solicitudes respetuosas a las entidades públicas y privadas. Y por el otro, el derecho a obtener respuesta oportuna, clara, completa y de fondo al asunto solicitado.

En ese orden de ideas, del texto constitucional se erige como elemento fundamental del derecho de petición, la obligación por parte de la autoridad y el derecho para la persona, de obtener una respuesta pronta, de manera que, no se encuentra sometida al arbitrio del funcionario correspondiente la oportunidad para resolver la petición elevada, sino que la misma se circunscribe a los términos establecidos por la ley. Por tanto,

cuando se vislumbra una demora injustificada para dar respuesta a una petición, se configura la vulneración al derecho fundamental de petición.

La jurisprudencia constitucional también ha resaltado que la respuesta de la autoridad debe incluir un análisis profundo y detallado de los supuestos fácticos y normativos que rigen el tema, así, se requiere *“una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses”*. Se consagra el deber de las autoridades de resolver de fondo las peticiones elevadas ante ellas, y no son suficientes ni acordes con el artículo 23 constitucional las respuestas evasivas, que no plantean una solución de fondo: *“La respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite”*².

La Corte Constitucional³ ha definido los elementos característicos del derecho fundamental 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.

² Sentencia T-046 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

³ Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional Sentencia T-377 de 2000, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

"d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

"e) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

"f) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994." (Negritas de la Sala).

De conformidad con la citada jurisprudencia, para que **se entienda satisfecho el derecho de petición, resulta necesario que a la solicitud se le dé respuesta oportuna, que se resuelva de fondo la petición, de forma clara, precisa y congruente con lo solicitado, y que dicha respuesta se ponga en conocimiento del peticionario**, de tal forma que, la ausencia de uno de estos requisitos conlleva a la vulneración del anotado derecho fundamental por parte del funcionario correspondiente.

Con relación al término para resolver las peticiones presentadas ante una entidad, la Ley 1755 de 2015 en su artículo 14 consagra, lo siguiente:

"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.
(Negritas y subraya por fuera del texto)

Respecto al requisito comprender “una respuesta de **fondo, clara, precisa, congruente y consecuente a la solicitud**”, la Corte Constitucional en sentencia T-058 de 2018 reiteró lo siguiente:

“En este sentido, la Sentencia T-610 de 2008, reiterada en la C-951 de 2014, estableció que la respuesta a las peticiones debe reunir los requisitos resaltados a continuación para que se considere ajustada al Texto Superior:

La respuesta debe 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”(resaltado propio).

Ahora bien, la obligación de resolver de fondo una solicitud no significa que la respuesta sea aquiescente con lo solicitado, sino el respeto por el ejercicio del derecho fundamental de petición, es decir, se debe emitir una respuesta clara, precisa, congruente, de fondo, sin que ello signifique necesariamente acceder a lo pretendido. Debe recordarse que es diferente el derecho de petición al derecho a lo pedido: “el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado (...)”. Es decir, la entidad o particular al que se dirija la solicitud está en la obligación de resolver de fondo la solicitud, lo que no significa que deba acceder necesariamente a las pretensiones que se le realicen.

Bajo este entendido, en la Sentencia T-099 de 2014, reiterada en la T-154 de 2017 se señaló que:

“Así, se ha advertido que se satisface este derecho cuando se emiten y reciben respuestas que abarcan **en forma sustancial y resuelven, en lo procedente, la materia objeto de solicitud**, independientemente del sentido, de manera que no puede entenderse vulnerado el derecho simplemente porque la contestación dada al peticionario dentro de los términos dispuestos sea negativa, pues si efectivamente



*atiende de fondo el asunto inquirido, se ha satisfecho tal derecho de petición.”
(Negritas fuera de texto)”.*

En cuanto a la **notificación** como el tercer de sus requisitos, también se ha dicho por la Corte Constitucional en sentencia T-149 de 2013:

“Asimismo, el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo. Significa que, ante la presentación de una petición, la entidad debe notificar la respuesta al interesado.

Cabe recordar que el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante.

De este segundo momento, emerge para la administración un mandato explícito de notificación, que implica el agotamiento de los medios disponibles para informar al particular de su respuesta y lograr constancia de ello.

Sobre la obligación y el carácter de la notificación, debe precisarse en primer lugar, que esta debe ser efectiva, es decir, real y verdadera, y que cumpla el propósito de que la respuesta de la entidad sea conocida a plenitud por el solicitante.

Esta característica esencial, implica además que la responsabilidad de la notificación se encuentra en cabeza de la administración, esto es, que el ente al cual se dirige el derecho de petición está en la obligación de velar porque la forma en que se surta aquella sea cierta y seria, de tal manera que logre siempre una constancia de ello.

La constancia que logre obtener la entidad de la notificación de su respuesta al peticionario, constituye la prueba sobre la comunicación real y efectiva que exige la jurisprudencia para perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, desde luego, siempre que la respuesta se ajuste a las exigencias que líneas atrás fueron desarrolladas.

Por supuesto, esta constancia no es homogénea en todos los casos, pues han de considerarse las particularidades de cada notificación según las condiciones del peticionario. Así, aunque en la mayoría de casos el medio regular sea la notificación por correo certificado, habrá situaciones que permitan la comunicación de la respuesta a través de medios electrónicos o digitales a solicitantes cuya facilidad de acceso a medios informáticos lo permita y mientras lo consientan; sin embargo, habrá situaciones en que la dificultad para ubicar al solicitante, aún por medios ordinarios, se intensifica, como cuando se trata de personas domiciliadas en zonas rurales o metropolitanas. En estos casos, especialmente, la administración debe

adecuar su actuación a las circunstancias del peticionario y agudizar su esfuerzo por que la notificación sea lo más seria y real posible.

A partir de esta reflexión, es claro que, si la entidad está obligada a tener una constancia de la comunicación con el peticionario para probar la notificación efectiva de su respuesta, con mayor razón el juez constitucional, para evaluar el respeto al núcleo esencial de tal garantía debe verificar la existencia de dicha constancia y examinar que de allí se derive el conocimiento real del administrado sobre la respuesta dada."

5.2. Debido Proceso

La Corte Constitucional mediante la Sentencia C-341/14, señaló que el debido proceso ha sido definido jurisprudencialmente como:

"La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas."

Este derecho es aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y por lo tanto se protegerá a través del mecanismo de

tutela, en aquellas situaciones en las que se evidencie una amenaza o vulneración por parte de una autoridad pública o un particular.

6.- Carencia de Objeto por Daño Consumado.

Sobre la carencia de objeto, la Corte Constitucional ha señalado que dicho fenómeno se configura por hecho superado, daño consumado o situación sobreviviente; concretamente el Alto Tribunal Constitucional⁴ manifestó:

“La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha indicado que la carencia actual de objeto se configura cuando frente a las pretensiones esbozadas en la acción de tutela, cualquier orden emitida por el juez no tendría algún efecto o simplemente “caería en el vacío”

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO-Configuración

Es aquel que se presenta cuando se ejecuta el daño o la afectación que se pretendía evitar con la acción de tutela, de tal manera que, el juez no puede dar una orden al respecto con el fin de hacer que cese la vulneración o impedir que se materialice el peligro. Así, al existir la imposibilidad de evitar la vulneración o peligro, lo único procedente es el resarcimiento del daño causado por la violación de derecho. No obstante, la Corte ha indicado que, por regla general, la acción constitucional es improcedente cuando se ha consumado la vulneración pues, esta acción fue concebida como preventiva más no indemnizatoria

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Configuración

Este escenario se presenta cuando entre el momento de interposición de la acción de tutela y el fallo, se evidencia que como consecuencia del obrar de la accionada, se superó o cesó la vulneración de derechos fundamentales alegada por el accionante. Dicha superación se configura cuando se realizó la conducta pedida (acción u abstención) y, por tanto, terminó la afectación, resultando inocua cualquier intervención del juez constitucional en aras de proteger derecho fundamental alguno, pues ya la accionada los ha garantizado

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR ACAECIMIENTO DE UNA SITUACION SOBREVINIENTE-Configuración

⁴ Corte Constitucional, sentencia T 038 del 1 de febrero de 2019, MP. Dra. CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

Se presenta en aquellos casos en que tiene lugar una situación sobreviviente, que a diferencia del escenario anterior, no debe tener origen en una actuación de la accionada, y que hace que ya la protección solicitada no sea necesaria, ya sea porque el accionante asumió la carga que no le correspondía, o porque la nueva situación hizo innecesario conceder el derecho”.

7.CASO CONCRETO

7.1. Hechos probados.

- Copia del Derecho de Petición radicado ante el INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI en fecha 02 de septiembre de 2022.⁵
- Constancia de recibido del Derecho de Petición de fecha 02 de septiembre de 2022, mediante correo electrónico al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI.⁶
- Constancia de envío de los Oficios No 2602DTB-2022-0017160-EE-001 y No 2602DTB-2022-0017154-EE-001, por parte del demandado IGAC.⁷
- Copia de Correo electrónico del 03 de octubre de 2022 enviado por el IGAC al correo electrónico indicado en la petición, informando del traslado de la misma a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.⁸
- Copia de Oficio No. 2022EE75363 de fecha 30 de septiembre de 2022 y constancia de envío; por parte de la vinculada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL, dirigido a la directora del IGAC Bolívar solicitando el traslado de petición y expediente radicado el 02 de septiembre de 2022.⁹

⁵ 01EscritoTutelaConAnexos Folios 5-6

⁶ 01EscritoTutelaConAnexos Folios 6-8

⁷ 06InformeIGAC Folio 9

⁸ 06InformeIGAC Folio 7

⁹ 07InformeCatastro Folios 8-9

- Copia de Certificación de fecha 30 de septiembre de 2022, expedida por la líder de Gestión Documental de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL.¹⁰
- Copia de Certificación de fecha 30 de septiembre de 2022, emitida por la persona encargada de administrar el correo institucional cuentanoscartagena@catastrobogota.gov.co, certificando que no se ha recibido expediente por parte del IGAC contentivo del derecho de petición presentado por los accionantes.¹¹

7.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

En el sub judice, se solicita el amparo del derecho fundamental de petición; el cual a juicio de los actores está siendo vulnerado por el INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, al no emitir una respuesta clara, de fondo y completa, a su solicitud elevada el dos (02) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

El A quo, en el fallo objeto de impugnación, declaró la falta de legitimación por pasiva del IGAC y negó las pretensiones de la acción constitucional, en razón a que, si bien el Instituto Geográfico Agustín Codazzi incumplió el termino señalado en el artículo 21 del CPACA, pues solo hasta el día 03 de octubre de 2022 remitió por competencia la petición a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital; es decir, un mes después de su radicación, se tiene que dicha entidad es incompetente para pronunciarse sobre el fondo del asunto, por lo que se pudo concluir que carece de legitimación en la causa por pasiva. En tanto a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, debido a dicha petición solo le fue remitida el día 03 de octubre de 2022, el término para pronunciarse que en principio sería de quince (15) días, los cuales se contabilizan a partir del día hábil siguiente al de recibo, tal y como los dispone el artículo 21 del CPACA, esto es, desde el 04 de octubre de 2022; por lo que a la fecha de la sentencia aún se encontraba en tiempo de pronunciarse sobre lo solicitado por los accionantes a través de su apoderado.

¹⁰ 07InformeCatastro Folio 10

¹¹ 07InformeCatastro Folio 11-14

A su turno, los accionantes, impugnaron el fallo de tutela, solicitando que en esta segunda instancia se les garantice una respuesta clara y de fondo a su petición.

En este contexto, procede la Sala a resolver los problemas jurídicos planteados, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, así como los hechos probados el objeto de la impugnación; manifestado ab initio que se revocará el fallo impugnado, en cuanto a la declaratoria de falta de legitimación en la causa por pasiva del IGAC, al tiempo que se confirmará en lo demás; por las razones que se exponen a continuación.

En cuanto al primer problema jurídico; esto es, lo relativo a la falta de legitimación en la causa por pasiva del IGAC; discrepa la Sala de la conclusión a la que llegó el A quo, en consideración a que de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, *“La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental”*.

De lo anterior, concluye la Sala, que la legitimación por pasiva, se traduce en la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción para responder eventualmente por la vulneración o amenaza del derecho fundamental.

En este orden, conforme al artículo 21 del CPACA sustituido por el artículo 1 de la ley 1755 de 2015, cuando la petición escrita se presente ante una autoridad incompetente, ésta debe dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, remitirla al competente, así mismo debe enviar copia del oficio remisorio al peticionario, de tal suerte que no cumplir con esa obligación legal, implica vulneración del derecho de petición.

En ese sentido, se advierte que en el sub lite, ciertamente en virtud del contrato interadministrativo 059 de 2022, la competencia en materia catastral, en el Distrito de Cartagena, la tiene es la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, a partir del 16 de marzo de 2022; por ello, como o la petición se presentó el 2 de septiembre de la presente anualidad, el IGAC no era competente para resolverla por lo que debió dar cumplimiento a lo establecido en el precitado artículo 21 del CPACA sustituido por el

artículo 1 de la ley 1755 de 2015; sin embargo sólo remitió la petición a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, el 3 de octubre de 2022; es decir por fuera del término legal; por lo que se materializó por parte del IGAC la vulneración del derecho de petición; en ese sentido, el IGAC resulta responsable de la vulneración del derecho de petición; sin embargo, como quiera que, aunque de manera extemporánea remitió la petición a la autoridad competente, se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado; al cesar la conducta vulneradora.

Por otra parte, en relación con la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, no existe violación de los derechos deprecados, ya que la petición, sólo le fue enviada el 3 de octubre de 2022, por lo que conforme al pluricitado artículo 21 del CPACA, el término para responder empezó a correr el 4 de ese mismo mes y año; de tal manera que cuando se presentó la solicitud de amparo constitucional (27 de septiembre de 2022), no existía violación de los derechos en cuestión, por parte de dicha entidad.

Así las cosas, se revocará el numeral primero de la parte resolutive del fallo impugnado, en cuanto declaró la falta de legitimación por pasiva del IGAC; al tiempo que se adicionará en el sentido de señalar que dicha entidad violó los derechos fundamentales deprecados por los actores; sin embargo se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado; y se confirmará en todo lo demás.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR** administrando justicia en nombre de la República y por la autoridad de la ley,

V.- FALLA

PRIMERO: REVOCAR el numeral primero de la sentencia de fecha once (11) de octubre de dos mil veintidós (2022), proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena; por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ADICIONAR el fallo impugnado en lo siguiente:

*“**DECLARAR** que el IGAC vulneró los derechos fundamentales de los actores y declarar la carencia de objeto por hecho superado; por las razones expuesta en la parte motiva de la presente providencia.*

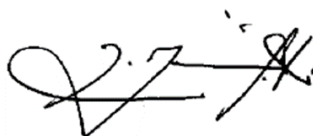
TERCERO: CONFIRMAR en todo lo demás el fallo impugnado.

CUARTO: NOTIFIQUESE la presente providencia a las partes por el medio más expedito y **COMUNIQUESE** al juzgado de origen.

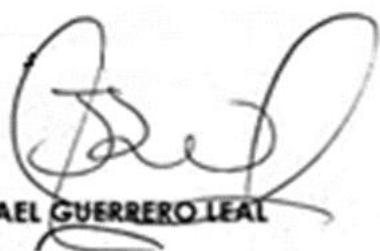
QUINTO: REMITIR por Secretaría el expediente dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, a la Corte Constitucional para su eventual revisión y envíese copia de la misma al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS



LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA