

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

San Andrés Isla, veintinueve (29) de Mayo de dos mil catorce (2014)

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

REFERENCIA	: EXP. No. 88-001-23-33-000-2014-00023-00
CLASE DE PROCESO	: ACCIÓN DE TUTELA 1ª INSTANCIA
ACCIONANTE	: ALBERTO GORDON MAY
ACCIONADO	: CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SNATA CATALINA-CORALINA

1. OBJETO DE LA PROVIDENCIA.-

Procede la Sala a resolver la TUTELA instaurada por ALBERTO GORDON MAY contra de la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, con el fin de que se le proteja el derecho fundamental de petición, con base en los siguientes:

2. ANTECEDENTES

2.1 Hechos:

Indica el accionante, que el 22 de abril del año en curso presentó petición ante la accionada mediante el cual solicita *“1. Relación detallada de los procesos administrativos sancionatorios generados y/o fallados por esa Entidad, por quema de material vegetal, en ambas Islas, desde el año 2011 y hasta la fecha, inclusive. 2. De existir fallos ejecutoriados, respecto a éste tipo contravencional, ofrecerá copia simple de los mismos, incluyendo recursos gubernativos (...)”*.

Afirma, que transcurrido los 15 días no le han dado respuesta, afirmativa ni negativa a su solicitud..

2.2. Pretensiones del Accionante.

Con base en lo anotado solicita:

“Ordenar al Director de la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA-CORALINA y/o quien corresponda resolver en el término de 48 horas la petición presentada en la fecha 22 de Abril de 2014” (sic).

2.3. Trámite de Instancia.

Por haber reunido los requisitos contemplados en el Decreto 2591 de 1991 y el Decreto 1382 de 2000, mediante auto de fecha 16 de Mayo de 2014, se procedió a admitir la presente acción constitucional, ordenando correr traslado a la entidad tutelada con el fin de que se pronuncie sobre los hechos de la tutela (fls. 7-8 del expediente).

Se registra proyecto de fallo el 27 de Mayo del año en curso (fl. 23 del expediente)

2.4. Informe del Accionado.

La entidad accionada a través de su Director General describió el traslado de la presente acción constitucional señalando, que el 15 de mayo de 2014 mediante oficio No. 20142100363 dieron respuesta a la petición del accionante.

Indica, que en el ejercicio de la acción de tutela en aras de proteger el derecho de petición, el juez constitucional puede ordenar a la entidad renuente a que conteste de fondo la solicitud del peticionario en forma positiva o negativa; más no utilizarse dicho mecanismo para imponer una respuesta sobre una solicitud concreta y en el presente asunto se está frente a un hecho superado, debido a que la petición ya fue resuelta.

Por lo anterior, solicita que se declare la improcedencia de la presente tutela, toda vez que se ha configurado un hecho superado.

3. CONSIDERACIONES

Competencia:

En relación con la competencia para conocer de la acción de tutela, la H. Corte Constitucional ha reiterado en varias oportunidades que, ésta se encuentra establecida en el artículo 86 de la Constitución Política y en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, de la misma manera, ha indicado que el decreto 1382 de 2000 establece reglas de reparto, y que en ningún momento modifica las normas antes mencionadas.

Empero, ha establecido el Tribunal de cierre Constitucional, que una equivocación en la aplicación o interpretación de las reglas de reparto contenidas en dicho decreto, no autorizan al juez de tutela a declararse incompetente y, mucho menos, a declarar la nulidad de lo actuado por falta de competencia, sino que por el contrario, deberá tramitar la acción.

Exactamente la H. Corte Constitucional indicó:

*“Conforme lo ha precisado en diferentes oportunidades la jurisprudencia de este Tribunal, **los artículos 86 de la Constitución y 37 del Decreto 2591 de 1991, son las disposiciones que expresamente aluden a los factores que precisan la competencia en materia de tutela. Por su parte, el Decreto 1382 de 2000 establece las “reglas para el reparto de la acción de tutela” y no las que definen la competencia de los despachos judiciales, pues por su inferioridad jerárquica frente a las citadas disposiciones, no puede modificarlas.** Ese fue precisamente el entendimiento dado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al desestimar la mayoría de los cargos de nulidad contra el mencionado acto administrativo, en sentencia del 18 de julio de 2002, pues consideró que no era contrario al artículo 86 de la Constitución, en tanto establecía normas de reparto y no de competencia.*

*En este contexto, la Corte Constitucional ha precisado que “la observancia del mencionado acto administrativo en manera alguna puede servir de fundamento para que los jueces o corporaciones que ejercen jurisdicción constitucional se declaren incompetentes para conocer de una acción de tutela, puesto que las reglas en él contenidas son meramente de reparto. **Una interpretación en sentido contrario, transforma sin justificación válida el término constitucional de diez (10) días, como acaece en este caso, en varios meses, lesionándose de esa manera la garantía de la efectividad (art. 2º C.P.) de los derechos constitucionales al acceso a la administración de justicia (art. 229 ibídem) y al debido proceso de los accionantes (art. 29 ibídem).***

Con fundamento en lo anterior, esta Corte estableció, en el Auto 124 de 2009, las siguientes reglas para la resolución de los conflictos de competencia en materia de tutela, las cuales son simplemente las consecuencias naturales de la jurisprudencia tantas veces reiterada por esta Corte:

“(i) Un error en la aplicación o interpretación de las reglas de competencia contenidas en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991 puede llevar al juez de tutela a declararse incompetente (factor territorial y acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación). La autoridad judicial debe, en estos casos, remitir el expediente al juez que considere competente con la mayor celeridad posible.

*(ii) **Una equivocación en la aplicación o interpretación de las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000 no autorizan al juez de tutela a declararse incompetente y, mucho menos, a declarar la nulidad de lo actuado por falta de competencia. El juez de tutela debe, en estos casos, tramitar la acción o decidir la impugnación, según el caso.***

(iii) Los únicos conflictos de competencia que existen en materia de tutela son aquéllos que se presentan por la aplicación o interpretación del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 (factor territorial y acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación)”¹. (Subraya y negrilla del Despacho).

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Auto 104 de Mayo 16 de 2012, Ref. Exp.: ICC-1822. MP: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.-

De esta manera, es menester advertir que se incurrió en yerro al avocar el conocimiento por parte de este Tribunal, habida consideración que la entidad accionada pese a que es del orden Nacional, goza de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, por lo cual, sería de conocimiento de los Juzgados con categoría de circuito; sin embargo, en aplicación de la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional antes mencionada, la Sala procede a dictar el fallo que en derecho corresponda.

Aspectos generales de la Acción de Tutela:

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución de 1991, se prevé como el mecanismo garante que tienen todas las personas para la protección judicial inmediata de sus derechos fundamentales. Así, y como surge de amplísima fuente jurisprudencial, dicha acción tiene por objeto el reestablecimiento inmediato y efectivo de los derechos fundamentales que han sido violados mediante mandatos judiciales inmediatos y perentorios, para que el responsable de la agresión o amenaza cese la acción u omisión.

A su vez, el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, señala que “la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar los derechos constitucionales fundamentales”. Del mismo modo, hace extensivo dicho mandato a los particulares, en los casos específicamente determinados en la ley.

De los preceptos mencionados se puede concluir que, para que proceda la acción de tutela en un asunto determinado, se requiere que existan elementos objetivos de los cuales se pueda inferir una amenaza o vulneración cierta de derechos fundamentales, bien sea por una acción o una omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares.

Así las cosas, quien acuda a la acción de tutela en procura de obtener la protección de los derechos fundamentales que considera conculcados, debe, como cuestión inicial, acreditar, siquiera sumariamente, el hecho vulnerador, es decir, la amenaza o afectación directa del bien jurídico susceptible de amparo.

Caso concreto:

En atención a lo expuesto, corresponde en esta oportunidad decidir si el derecho fundamental *de petición*, invocado por ALBERTO GORDON MAY, ha sido conculcado por la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, al no dar contestación a la petición de fecha abril 22 de 2014.

El derecho de petición como derecho fundamental, se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, el cual establece: *“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”*; y asimismo, está reglamentado en la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo².

De conformidad con el artículo 13 del C.P.A.C.A., *“Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivo de interés general o particular, y a obtener pronta resolución. (...) Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, (...)”*; por su parte, el artículo 14 de la misma normativa regula los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones así: *“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 deberá 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. (...)”*.

Al respecto, la H. Corte Constitucional³ sobre este derecho fundamental ha señalado: (i) el derecho de petición es fundamental y determinante para la

² Los artículos 13 y 14 del CPACA correspondientes al derecho de petición, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-817 de noviembre 1º de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, los efectos de la anterior declaración de inexecutable quedan diferido hasta el 31 de diciembre de 2014, a fin de que el congreso expida la ley estatutaria correspondiente (Sentencia conocida mediante comunicado de prensa No. 45 de noviembre 1º y 2º de 2011).

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-569 de julio 26 de 2007, Ref. Exp.: T-1601203. MP: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA: *“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.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

efectividad de los mecanismos de la democracia participativa; (ii) el núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la respuesta debe cumplir con los siguientes requisitos: 1) oportunidad, 2) debe resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado y 3) ser puesta en conocimiento del peticionario; (iv) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado; (v) ante la imposibilidad de dar respuesta dentro del término establecido en la ley para ello, la autoridad deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual realizará la contestación y (vi) la figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición.

En el caso concreto, el actor solicita al Director General de CORALINA, que se le informe *“1. Relación detallada de los procesos administrativos sancionatorios generados y/o fallados por esa Entidad, por quema de material vegetal, en ambas Islas, desde el año 2011 y hasta la fecha, inclusive. 2. De existir fallos ejecutoriados respecto a éste tipo contravencional, ofrecerá copia simple de los mismos, incluye recursos gubernativos. Las costas corren por mi cuenta”*.

Por su parte, la accionada afirma que mediante oficio No. 20142100363 de mayo 15 de 2014, dieron respuesta de fondo a la petición del tutelante, por tanto, la tutela se torna improcedente al desaparecer el hecho generador de la “supuesta” violación.

De las pruebas aportadas por el accionante, se observa:

- Copia simple de la petición dirigida al Director General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de fecha abril 22 de 2014 (fl. 2 del expediente).

La accionada al descorrer el traslado, allega el siguiente documento:

- Copia simple del oficio No. 20142100363 de mayo 15 de 2014, dirigido al señor ALBERTO GORDON MAY, con constancia de recibido (fls. 20-21 del expediente).

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) 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.

i) 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 (...).

En este orden, la Sala advierte, que dicho oficio hace referencia a la misma petición elevada por el aquí accionante, pues identifica claramente el asunto sometido a la petición y le da respuesta, entre otros en los siguientes términos: *“En atención a su solicitud de la referencia, el cual solicita información sobre los procesos generados por esta Corporación por quema de material vegetal; al respecto, le manifiesto que una vez consultada las bases de datos de los Procesos Sancionatorios que cursan en la entidad correspondiente a las vigencias 2011 y lo que va corrido de la presente, se evidenció la siguiente información: (...). en atención copia simple de los procesos administrativos sancionatorios generados desde el año 2011 y hasta la fecha, inclusive, que solicita en el punto 2 de su petición, de la manera más atenta me permito antes de resolver de fondo su solicitud respecto a este punto, ponerle de presente lo siguiente: (...)”*; lo cual significa entonces que, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA, dio respuesta de fondo a la petición del actor mediante oficio No. 20142100363 de mayo 15 de 2014, el 16 de mayo del presente año, tal como consta en el sello de recibido visible al reverso del folio 31 del expediente.

De esta manera, fácil es concluir entonces, que en el sub lite se configuró un hecho superado y la tutela por lo mismo, carecería de objeto, pues, de la respuesta de fondo dada al tutelante por parte de la entidad accionada, se colige que ésta cumple con lo establecido en reiterada jurisprudencia de la H. Corte Constitucional: *“para la satisfacción de ese derecho la respuesta (i) debe ser oportuna, (ii) debe resolver el asunto de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado; (iii) debe ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumplen esos presupuestos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición.”*⁴, en consecuencia y conforme con lo establecido, desaparece la situación fáctica que podría vulnerar el derecho fundamental invocado, configurándose tal como se advirtió, en hecho superado.

Al respecto, es importante anotar que sobre el hecho superado ha dicho Nuestra Honorable Corte Constitucional en sentencia T – 167 de 1997, M.P. Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA, lo siguiente:

*“Tal como lo ha reconocido esta Corporación en diferentes pronunciamientos, el objetivo fundamental de la acción de tutela es la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en aquellos casos en que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los términos que establecen la Constitución y la ley. Obsérvese que la eficacia de esta acción se manifiesta en la posibilidad que tiene el juez constitucional, si encuentra probada la vulneración o amenaza alegada, de impartir una orden encaminada a la defensa actual e inminente del derecho en disputa. **Pero si la situación de hecho que generó la violación o la amenaza ya ha sido superada, el mandato que pueda proferir el juez en defensa de los derechos fundamentales conculcados, ningún efecto podría tener,***

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN CUARTA. C. P.: LIGIA LOPEZ DIAZ. 24 de octubre de 2007. Rad. No.: 25000-23-27-000-2007-01989-01(AC) Corte Constitucional, Sentencia T-1150 de 2004, MP: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, 17 de noviembre de 2004, Exp. T - 961534

el proceso carecería de objeto y la tutela resultaría improcedente; en otras palabras, la acción de amparo perdería su razón de ser”(Negrillas nuestras).

Así las cosas, en el presente asunto la tutela de la referencia se torna improcedente al haberse dado respuesta a la petición que fue la razón para que se impetrase el amparo deprecado, tal como se evidencia en el expediente, no quedando otro remedio que declarar que el hecho ha sido superado.

A pesar de lo anterior, el Tribunal no pudo dejar pasar de soslayo que la segunda pretensión de la petición va encaminada a obtener unas copias de determinados documentos y como quiera que en la respuesta dada a la petición aquéllos se niegan, porque según la entidad tienen carácter de reservados, es deber del Juez constitucional mediante el ejercicio pedagógico en las acciones constitucionales, indicar a los ciudadanos los mecanismos que legalmente proceden, que en el caso concreto puede insistir en lo pedido, según lo regulado en el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011.

Con todo, esta Corporación prevendrá a la Corporación Para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA, para que en lo sucesivo cumplan las normas que regulan el derecho de petición, en especial, los términos establecidos para dar respuestas a las peticiones que le sean formuladas, puesto que, la entidad solo vino a dar respuesta a la petición cuando ya estaba en trámite la tutela, es decir, se dieron a la tarea de proceder únicamente por los efectos que podían derivarse de la acción constitucional invocada, cuando lo procedente es que las normas sobre el derecho de petición previstas en la Constitución Política y en las Leyes se cumplan dentro de los precisos términos que en ellas se establecen, máxime que tal situación podría preverse, ya que, cuando excepcionalmente no se pueda resolver la petición en el término, se debe informar al interesado antes del vencimiento explicando los motivos de la demora y señalando el plazo para dar contestación⁵.

En consecuencia, se declarará la carencia actual de objeto por hecho superado.

Comuníquese esta decisión a las partes, por el medio más expedito y eficaz. De no ser impugnado el presente fallo envíese a la Corte Constitucional el expediente para su eventual revisión, de conformidad con el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, SALA DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

⁵ Parágrafo del Artículo 14 de la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.-

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE la carencia actual de objeto por hecho superado dentro de la Acción de Tutela promovida por ALBERTO GORDON MAY en contra de la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA-CORALINA, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: PREVÉNGASE a la Corporación Para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA, para que en lo sucesivo cumplan las normas que regulan el derecho de petición, en especial, los términos establecidos para dar respuestas a las peticiones que le sean formuladas.

TERCERO: INDÍCASE al tutelante que en el ejercicio del derecho de petición de documentos, cuenta con otro mecanismo para insistir a lo pedido cuando éstos sean negados, según lo regulado en el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: Comunicase esta decisión a las partes, por el medio más expedito y eficaz.

QUINTO: De no ser impugnado el presente fallo envíese a la Corte Constitucional el expediente para su eventual revisión, de conformidad con el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que el anterior fallo fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

Los Magistrados,

JOSE MARÍA MOW HERRERA

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLE