



JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
- SECCIÓN SEGUNDA -
JUEZ: LUZ MATILDE ADAIME CABRERA

Bogotá D.C., 29 AGO. 2018

SENTENCIA DE TUTELA No. 114

Accionada: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC

Accionante: CAROLINA MUNÉVAR OSPINA

Derechos Invocados: Debido proceso – ascenso en cargos públicos – igualdad - trabajo

Radicado: 110013335-017-2018-00301-00

Actuación: Sentencia de Tutela de Primera Instancia

Procede el Despacho a decidir la Acción de Tutela incoada por la señora CAROLINA MUNÉVAR OSPINA, a través de su apoderado judicial, contra el INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC, por la presunta vulneración al derecho fundamental de petición; no encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se procede a dictar Sentencia De Primera Instancia así:

I. ANTECEDENTES

HECHOS Y PRETENSIONES. Refiere la señora CAROLINA MUNÉVAR OSPINA que mediante correo electrónico enviado el día 6 de julio de 2018 solicitó a la Unidad Operativa de Catastro del Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Zipaquirá, copia electrónica de 4 documentos: **1)** Resolución número 5004 de 2016, mediante la cual fue inscrito el proceso de actualización catastral de Sesquilé vigencia 2016; **2)** "Estudio de Zonas Homogéneas Físicas y Goeconómicas de Sesquilé"; **3)** Resolución 25-000-046-2016 del 23 diciembre de 2016 mediante la cual se aprobó el estudio de zonas homogéneas físicas y goeconómicas; y **4)** Concepto técnico favorable No. 003-2016 emitido por la Subdirección de Catastro y recibido por medio del comunicado con radicación IGAC 8002016IE17897 del 23 de diciembre de 2016, todos ellos mencionados por el IGAC en otros documentos o respuestas a peticiones ciudadanas.

Precisa que ante la falta de respuesta del IGAC el 30 de julio de 2018, envió nuevo correo electrónico pidiendo respuesta a su petición del 6 de julio, ante lo cual la accionada en la misma fecha, mediante correo electrónico la Unidad Operativa de Catastro de Zipaquirá le envió copia del Oficio 6010 No. 2252018EEI 1144-01 del 18 de junio de 2016 con el cual considera no fue resuelta su petición, pues no le permitieron ni enviaron copia electrónica de los documentos solicitados.

Concluye que a la fecha de presentación de la acción no había recibido respuesta a su petición ni copia electrónica de los documentos solicitados por parte del INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC vulnerando así su derecho de petición.

ARGUMENTO DE LA AUTORIDAD ACCIONADA.

Dentro del término establecido en el auto de fecha 16 de agosto de 2018, el **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC**, señaló que no ha infringido el derecho de petición presentado por CAROLINA MUNÉVAR OSPINA toda vez que brindó la información a tiempo, mediante correo electrónico enviado el 24 de julio y reenviado el 30 de julio de 2018 al correo electrónico carolinaMUNÉVAR@parralegal.net, así mismo, atendiendo la solicitud telefónica realizada por ella el día 30 de julio, se remitió respuesta vía correo electrónico mediante oficio 2252018EEI15042 de fecha 17 de agosto.

Adicionalmente informa que los productos tales como actos administrativos o resoluciones, estudios de zonas homogéneas y conceptos técnicos, deberán ser primero cancelados, antes de escanear la copia y enviarla por medio de correo electrónico; aclarando que la información del INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI es un producto y como producto tiene un costo, los precios de éstos se encuentran acorde con la resolución 249 de fecha 01 de marzo de 2018 emitida por esta entidad.

Finalmente, advierte al despacho que CAROLINA MUNÉVAR OSPINA acompaña trámites en igual sentido presentados por el señor ARTURO JOSÉ CARRILLO CAICEDO los cuales llevaron a tutela ante el Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C. sección cuarta dando respuesta oportunamente.

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, se procede a estudiar de fondo el asunto controvertido y decidir en derecho lo que resulte probado, previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA.

Este Despacho es competente para proferir fallo de tutela de primera instancia, toda vez que la misma se encuentra dirigida contra una entidad del orden nacional; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991, y 1º del Decreto 1382 de 2000, y Decreto 1983 de 2017.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA.

En cuanto a la legitimación por activa, el solicitante es persona natural que actúa en nombre propio (art. 10 del D. 2591 de 1991); y por pasiva la acción se interpuso frente a la actuación de una entidad pública, esto es, la INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC (art. 13 del D. 2591 de 1991).

ANÁLISIS DEL DESPACHO.

Procedibilidad de la acción de tutela.

INMEDIATEZ: El artículo 86 de la Constitución Política, consagra la acción de tutela como un procedimiento preferente y sumario, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o por la omisión de autoridades públicas o de los particulares que señala dicho precepto superior.

Es así que el juez de tutela debe examinar los requisitos propios de esta acción constitucional para poder declarar su procedencia; entre ellos se encuentra el requisito de inmediatez, identificado como el término razonable en el que se debe presentar la acción de tutela en búsqueda de su fin. Sobre el particular, en sentencia T-288/11 la H. Corte Constitucional señaló:

“Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. Conforme con lo anterior, el juez es quien debe determinar si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte derechos fundamentales, o que

desnaturalice la acción. Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción. Dicho razonamiento conlleva necesariamente a la conclusión de que no existe una definición de antemano, con vocación general, de la razonabilidad y proporcionalidad para el tiempo de presentación de la acción de tutela contra providencias judiciales. Así, es deber del juez constitucional analizar, en cada caso particular, si la solicitud de amparo fue presentada dentro de un término que revista dichas características”.

(Resaltado por el Despacho).

En cuanto al tiempo dentro del cual se debe solicitar la acción de tutela, el máximo órgano constitucional ha establecido algunos factores que determinan la razonabilidad o no del tiempo transcurrido entre la presunta afectación del derecho fundamental y la presentación de la solicitud de amparo. En sentencia T-743 de 2008 precisó lo siguiente:

“La Corte Constitucional ha establecido algunos de los factores que deben ser tenidos en cuenta para determinar la razonabilidad del lapso: (i) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) si la inactividad justificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado; (iv) si el fundamento de la acción de tutela surgió después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición”.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha establecido que en determinados casos no es necesario que concurra el requisito de inmediatez. Un ejemplo de ello es la sentencia T-172/13, en la cual determinó los casos en los cuales es posible la ausencia del requisito de inmediatez, al respecto señaló:

*“El juez de tutela puede hallar la proporcionalidad entre el medio judicial utilizado por el accionante y el fin perseguido, para de esta manera determinar la procedencia de la acción de tutela como mecanismo idóneo para la protección del derecho fundamental reclamado. Además de lo anterior, **la jurisprudencia también ha destacado que puede resultar admisible que transcurra un extenso espacio de tiempo entre el hecho que generó la vulneración y la presentación de la acción de tutela bajo dos circunstancias claramente identificables: la primera de ellas, cuando se demuestra que la afectación es permanente en el tiempo y, en segundo lugar, cuando se pueda establecer que “... la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”***

(Resaltado por el Despacho).

De la jurisprudencia constitucional trascrita en líneas precedentes, se podría inferir que la ocurrencia del requisito de inmediatez no debe ser aplicado en estricto sentido, lo admisible es que el juez de tutela debe observar cada caso en concreto y determinar si la afectación de los derechos es permanente en el tiempo o por el contrario, ante la no concurrencia de éste, debe aplicarse en estricto sentido el requisito de inmediatez, por lo cual debe ser declarada la improcedencia de la acción de tutela.

Para el caso concreto, la señora CAROLINA MUNÉVAR OSPINA radicó vía correo electrónico solicitud ante la Unidad Operativa de Catastro del IGAC en Zipaquirá el día 6 de julio de 2018 (fls.10-11), con el fin de que se le expidiera copia electrónica de cuatro documentos que en su texto relaciona; ante lo cual según la accionante remitieron un escrito de respuesta dirigido a otra persona y según la entidad se envió respuesta visible a folio 24 vto. y ss. con fecha 30 de julio del año en curso. Ante el contenido de la contestación emitida por la entidad, la accionante señala que el mismo no satisface lo petitionado y no da respuesta en ningún aspecto a lo pretendido, por lo cual la accionante presentó la tutela el 15 de agosto de 2018, evidenciándose cumplido el requisito de inmediatez.

SUBSIDIARIEDAD: El Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela, establece en el artículo 6º las causales de improcedencia y en el numeral 1º señala que no procederá “*Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquellos se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*”.

De otro lado, la Corte ha considerado que el agotamiento de los recursos ordinarios de defensa judicial responde al principio de subsidiariedad, lo cual pretende asegurar que la acción de tutela no se convierta en una instancia más dentro del trámite jurisdiccional, debiendo el juez analizar en cada caso si los otros mecanismos judiciales disponibles permiten la defensa de los derechos fundamentales.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

En relación con el derecho de petición la Corte Constitucional ha reiterado que la tutela es el mecanismo idóneo en tanto se trata de un derecho fundamental cuyo núcleo fundamental exige que la respuesta sea oportuna, clara, precisa y de fondo. Al respecto ha afirmado la Corte lo siguiente:

“De igual manera, por tratarse de un derecho con categoría fundamental, es susceptible de ser protegido a través de la acción de tutela. No obstante, para que el amparo proceda, no basta con afirmar que se elevó una petición, sino que debe haber prueba, siquiera sumaria, de la misma, es decir, que se cuente con algún tipo de herramienta que permita respaldar la afirmación, y por su parte, es la autoridad la que debe demostrar que dio respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud. En esa medida, es obligación del juez constitucional analizar los elementos obtenidos para verificar si efectivamente se está en presencia de una vulneración del derecho fundamental de petición. En otras palabras, si no se dio respuesta o si la misma no cumple con los presupuestos legales y jurisprudenciales con los que debe contar.”¹.

En el presente caso, respecto a la vulneración al derecho de petición, la acción procede como mecanismo principal en virtud de que la accionante elevó petición ante la accionada IGAC a fin de obtener respuesta sobre cuatro aspectos específicos y a juicio de la señora MUNÉVAR a la fecha no se le ha resuelto sobre el contenido específico de su petición.

Problema jurídico.

La tutelante manifiesta que la entidad accionada ha vulnerado su derecho fundamental de petición por cuanto el INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC Unidad Operativa de Catastro Zipaquirá a la fecha no ha emitido respuesta puntual y congruente a la solicitud por ella radicada a través de correo electrónico para la obtención de copias electrónicas de los documentos allí especificados.

Por su parte, la entidad accionada afirma que el IGAC no ha infringido el derecho de petición presentado por la señora MUNÉVAR OSPINA por cuanto brindo la información a tiempo a

¹ Corte Constitucional Sentencia T – 558 de 2012 Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. En el mismo sentido véase: Sentencia T - 035A de 2013 Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

través de correo electrónico del 24 de julio reenviado el 30 del mismo mes donde le informa que los productos tales como actos administrativos, estudios y conceptos se debe cancelar el valor fijado para cada uno de ellos según la tabla de precios fijada por el IGAC en resolución 249 del 1º de marzo de 2018.

Por tanto se deberá establecer si la respuesta emitida por la accionada IGAC - Unidad Operativa de Catastro Zipaquirá es acorde con los presupuestos establecidos por la Constitución y la Jurisprudencia para satisfacer la solicitud elevada por la accionante CAROLINA MUNÉVAR OSPINA, o si por el contrario atenta contra el derecho fundamental de petición.

De acuerdo con la presentación de las tesis de las partes intervinientes, en este caso resulta imperioso revisar y atender el precedente jurisprudencial en relación con *i)* El derecho de petición: su naturaleza, contenido, elementos y alcance, *ii)* El derecho a acceder a documentos públicos, y *iii)* analizar el caso concreto para determinar si la entidad demandada ha vulnerado el derecho que se invoca.

***i)* El derecho de petición: su naturaleza, contenido, elementos y alcance²**

El derecho de petición es un derecho fundamental autónomo en términos del artículo 23 de la Constitución Política, según el cual “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. (...)”.

Reiteradamente la Corte ha señalado que el derecho de petición en su contenido³ comprende los siguientes elementos⁴: **i)** la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas (núcleo esencial)⁵; **ii)** una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material⁶, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y **iii)** de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y **iv)** una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido⁷.

Sobre este último punto, vale recordar que la Corte se encargó de diferenciar claramente el derecho de petición y el derecho a lo pedido, cuyos conceptos, aunque diversos, suelen confundirse frecuentemente. Los criterios que desde sus inicios fijó la Corporación, en

² Corte Constitucional Sala Octava de Revisión sentencia T-192 del quince (15) de marzo de dos mil siete (2007) Magistrado Ponente: Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS

³ Ver, entre muchas, Corte Constitutionnel sentencias T-737 y T-236 de 2005 y C-510 de 2004, M.P. Alvaro Tafur Galvis; T-718 y T-627 de 2005; Marco Gerardo Monroy Cabra; T-439 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-275 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴ Ver Corte Constitucional sentencias T-944 de 1999 y T-447 de 2003. En la sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, retomada por las sentencias T-855 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-734 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-915 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras, se delinearón algunos supuestos fácticos mínimos del derecho de petición, que han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación, mediante las sentencias de sus diferentes Salas de Revisión.

⁵ Es abundante la jurisprudencia existente sobre el núcleo esencial del derecho de petición. Se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias: T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-108 de 2006 y T-490 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1130 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-373 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁶ Ver, entre muchas, las sentencias: T-460 de 2006 y T-1160 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-295 y T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-134 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-1130 y T-917 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-352 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-327 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ Ver las sentencias T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras.

sentencia T-242 de 1993, para efectos de establecer esas diferencias se transcriben a continuación:

“(…) no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)”

Así, la Corte ha expresado que una respuesta es: **i) suficiente** cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a sus pretensiones⁸; **ii) efectiva** si soluciona el caso que se plantea⁹ (C.P., Arts. 2º, 86 y 209) y **iii) congruente** si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta^{10, 11}

En síntesis, la Corte Constitucional ha consolidado su jurisprudencia sobre el derecho de petición en los siguientes términos:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible¹²; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares¹³; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición¹⁴ pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa¹⁵; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder¹⁶ y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”¹⁷

Por consiguiente, se garantiza este derecho cuando la persona obtiene por parte de la entidad demandada una respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable a su petición.

⁸ Corte Constitucional Sentencias T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-581 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁹ Corte Constitucional Sentencia T-220 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰ Corte Constitucional Sentencia T-669 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹¹ Cft. Sentencia T-627 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹² Sentencia T-481 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

¹³ Al respecto puede consultarse la sentencia T-695 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁴ Sentencia T-1104 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda.

¹⁵ Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

¹⁶ Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁷ Sentencia 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Es de subrayar que fue expedida la Ley 1755 de 2015 *“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, una norma de carácter estatutario, conformada por 33 artículos, sectorizados en tres capítulos, que establecen la regulación integral de ese derecho fundamental, cuyo proyecto fue objeto de control previo de constitucionalidad por medio de la Sentencia C-951 de 2014; y norma vigente que regula el derecho de petición.

De otra parte, la Corte ha sostenido en su jurisprudencia que la información que se proporciona al Juez de tutela no constituye respuesta a la petición del accionante¹⁸ y que todo desconocimiento de los términos legales establecidos para dar esa respuesta constituye una violación al derecho de petición.¹⁹

ii) El derecho a acceder a documentos públicos²⁰ e informaciones públicas²¹

El principio general dispone el derecho que tienen las personas, de acceso a los documentos y las informaciones públicas. Como límite de este derecho se tienen los casos de reserva, los que deben ser establecidos expresamente por la ley.

Este derecho es reconocido por la Constitución Política y por numerosos tratados sobre derechos humanos, respecto de los cuales Colombia es Estado parte. De este modo el artículo 74 de la Constitución prevé que *“Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”*, y dentro de la misma dimensión, el párrafo 1 del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”

Igual derecho y protección están previstos en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en el párrafo segundo establece el derecho de acceso a la información, precisando en el párrafo tercero, que tan solo puede ser limitado por la ley de modo expreso:

“2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley (...).”

La jurisprudencia de Corte Constitucional ha puesto de relieve la relación existente entre el derecho de acceso a la información y el derecho de petición, precisando que *“la Constitución consagra expresamente el derecho fundamental de acceso a información pública (C.P. art. 74) y el derecho fundamental de petición (C.P. art. 23) como herramientas esenciales para hacer*

¹⁸ T-061 de 2004, T- 283 y T-282 de 2003, M.P. Avaro Tafur Galvis

¹⁹ Sentencia de Unificación SU-975 de 2003, Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada en las sentencias T-1068 de 2005 y T-061 de 2004, M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

²⁰ Corte Constitucional Sala Octava de Revisión. Sentencia T-842/02. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS. Reiteración de Jurisprudencia. Referencia: expediente T-601614, Acción de tutela instaurada por Ulicer García Patiño contra el Alcalde y la Secretaria de Gobierno del Municipio de Apulo

²¹ Corte Constitucional Sala Séptima de Revisión de Tutelas. Sentencia T-487/17 del veintiocho (28) de julio de dos mil diecisiete (2017), Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS, Referencia: Expediente T-5.929.699, Acción de tutela de José Rodrigo Vargas del Campo contra Winner Group S.A.

efectivos los principios de transparencia y publicidad de los actos del Estado. En este sentido, la Corte ha reiterado que tales derechos son mecanismos esenciales para la satisfacción de los principios de publicidad y transparencia y en consecuencia se convierten en una salvaguarda fundamental de las personas contra la arbitrariedad estatal y en condiciones de posibilidad de los derechos políticos. Por tales razones, los límites a tales derechos se encuentran sometidos a exigentes condiciones constitucionales y el juicio de constitucionalidad de cualquier norma que los restrinja debe ser en extremo riguroso”²².

En reiteradas oportunidades²³, esta Corporación ha señalado que si bien el derecho a acceder a documentos públicos es un derecho constitucional autónomo, es también una manifestación concreta del derecho de petición, como quiera que su principal cometido es obtener una información a través de una respuesta concreta. No obstante, como todo derecho subjetivo, el acceso a los documentos públicos no es absoluto, en tanto y cuanto la ley puede establecer la reserva de aquellos (C.P. art. 74), con base “*en una objetiva prevalencia del interés general. En este orden de ideas, es permitido a los funcionarios impedir el acceso a documentos reservados, si va autorizada, también cuando el contenido de los documentos vulnera el derecho a la intimidad*”²⁴.

Por su parte, el derecho a acceder a los documentos públicos fue reglamentado por la Ley 57 de 1985, la cual dispone que “[t]oda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional”. En relación con el término para resolver la petición de acceso a los documentos públicos, esta Corporación ha dicho que “*que una vez hayan pasado los diez (10) días desde la presentación de la solicitud de copia del documento, se entenderá que la mencionada solicitud ha sido aceptada, de tal manera que si dentro de los tres (3) días siguientes a la configuración del silencio administrativo positivo, no se han entregado las copias requeridas, se ha vulnerado el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos, consagrado como tal en el artículo 74 de la Constitución Nacional, para cuya protección efectiva, no existe ningún medio de defensa judicial diferente de la acción de tutela*”²⁵

En este contexto, los derechos de petición y de acceso a los documentos públicos, que son mecanismos necesarios para ejercer el control político y la democracia participativa que se concreta en la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública, deben ser resueltos en términos perentorios que señala la ley, so pena de vulnerar su núcleo esencial.

Sin embargo, la Sala reitera que “*el titular del derecho [de petición y de acceso a los documentos públicos] debe ejercerlo en forma que evite todo abuso en cuanto respecta tanto a su frecuencia como a la cantidad, contenido y forma de los documentos solicitados, de modo que el ejercicio de su facultad sea compatible con las actividades propias de quien está llamado a permitir el acceso al documento o de sus demás conciudadanos. La petición debe ser, desde todo punto de vista, razonable*”²⁶.

Por lo tanto, es válido sostener que para garantizar la razonabilidad de la petición, la persona que presenta una solicitud de información o de acceso a los documentos públicos debe cumplir con los requisitos mínimos que señala el artículo 16 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015; lo dispuesto en el artículo 29 del mismo estatuto administrativo (sustituido por el

²² Corte Constitucional Sentencia C-491 de 2007 M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, consideración jurídica No. 10.

²³ Pueden verse, entre otras, Corte Constitutionnel sentencias T-424 de 1998, T-605 de 1996, T-116 de 1997, T-074 de 1997, T-306 de 1993 y T-473 de 1992.

²⁴ Corte constitucional Sentencia T-473 de 1992 M.P. CIRO ANGARITA BARÓN.

²⁵ Corte Constitucional Sentencia T-424 de 1998 M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA.

²⁶ Corte Constitucional Sentencia T-473 de 1992 M.P. CIRO ANGARITA BARÓN.

artículo 1º de la Ley 1755 de 2015) cuando dice: **“En ningún caso el precio de las copias podrá exceder el valor de la reproducción. Los costos de la expedición de las copias correrán por cuenta del interesado en obtenerlas. El valor de la reproducción no podrá ser superior al valor comercial de referencia en el mercado”.**

iii) Análisis del caso concreto.

En el caso concreto, señala la accionante señora CAROLINA MUNÉVAR OSPINA que interpuso derecho de petición radicado el 6 de julio de 2018 a través de correo electrónico ante la Unidad Operativa de Catastro de Zipaquirá del INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC, para efectos de que se le expidiera copia electrónica de cuatro documentos de esa entidad (Fls.10-11).

Por su parte, la entidad accionada afirma que ya se ha expedido una respuesta de fondo a la solicitud elevada por la accionante, razón por la cual, solicita que se nieguen las pretensiones de la tutela.

En el sub lite, las pretensiones de la petición que formuló el actor (Fl.10) son las siguientes:

1. Copia de la **Resolución número 5004 de 2016** mediante la cual fue inscrito el proceso de actualización catastral de Sesquilé vigencia 2016. (Esta resolución fue solicitada el pasado 5 de julio por el señor Arturo Carrillo y el IGAC la mencionó en el oficio 6010 del 18 de junio de 2016 que adjunto en formato PDF, de tal manera que adjunto dichos documentos en formato PDF).
2. Copia del **Estudio de Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas de Sesquilé**. (Este estudio es mencionado en los considerandos de la Resolución 25-000-047-2016 la cual adjunto)
3. Copia de la **Resolución 25-000-046-2016 del 23 diciembre de 2016** mediante la cual se aprobó el estudio de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas. (Esta resolución es mencionada en los considerandos de la Resolución 25-000-047-2016 la cual adjunto).
4. Copia del **concepto técnico favorable No. 003-2016 emitido por la Subdirección de Catastro** y recibido por medio del comunicado con radicación IGAC 8002016IE17897 del 23 de diciembre de 2016 (Esta resolución es mencionada en los considerandos de la Resolución 25-000-047-2016 la cual adjunto).

Por su parte la entidad al rendir el informe solicitado en el auto admisorio de la acción, allegó memorial de respuesta de la petición de la actora emitido en escrito de fecha 18 de agosto de 2018 visible a folios 24 vuelto y 25, en el que señaló:

Por medio de la presente le reitero la información contenida en el correo enviado el día 24 de julio y reenviado el día 30 de julio, donde manifesté que la expedición de copias solicitadas por usted tiene el costo relacionado a continuación y que debe acercarse a solicitar recibo de consignación para efectuar el respectivo pago y así poder acceder a los documentos.

DESCRIPCIÓN	COD.	VAL. UNIT.
Zonas homogéneas económicas rural	19	\$140.713
Zonas homogéneas económicas urbano	19	\$140.713
Plano de zonas homogéneas físicas urbano	17	\$98.970
Plano de zonas homogéneas físicas urbano	17	\$98.970
Plano de zonas homogéneas físicas rural		
Carta catastral urbana	3	\$47.317
Carta catastral rural	16	\$65.937
Plano de zonas geoeconómicas (cada plancha)	1506	\$294.184
Fotocopias tomadas a libros, resoluciones, folletos y otros documentos (cada hoja).	719	\$104

Los precios de estos productos se encuentran acorde con la resolución 249 de fecha 01 de marzo de 2018 emitida por esta entidad; es de aclarar, que no está permitido autorizar la copia de documentos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en medios magnéticos y/o USB.

Ahora bien, en cuanto la petición del actor respecto a la expedición de copias, cabe señalar que, dentro del artículo 14 del CPACA (Sustituido por el art. 1, Ley 1755 de 2015), se precisa:

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 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.***

(...)

Artículo 29. Reproducción de documentos. *En ningún caso el precio de las copias podrá exceder el valor de la reproducción. Los costos de la expedición de las copias correrán por cuenta del interesado en obtenerlas.*

El valor de la reproducción no podrá ser superior al valor comercial de referencia en el mercado. (Subrayas propias)

A la luz de lo anterior, se observa que efectivamente a fin de dar respuesta al derecho de petición de la accionante, dentro de los términos legales, la entidad le envió una comunicación en la que señalaba los costos establecidos para los “productos” del IGAC por ella solicitados, valores establecidos por la Resolución 249 de 2018, precisándole a la señora MUNÉVAR OSPINA que debía “...acercarse a solicitar el recibo de consignación para efectuar el respectivo pago...”, determinándole así el procedimiento para el pago y expedición de las copias, además de indicarle el valor unitario también de cada folio de las resoluciones y concepto técnico pedido (fl.24 vto. y 25).

Es de aclarar que, según el escrito de la accionante de fecha 24 de agosto del año en curso, la peticionaria pretende asumir los costos indicados para la expedición de los documentos solicitados (Fl.27), pero sin embargo según lo informado en su tutela no ha acudido ante la oficina del IGAC a solicitar el recibo para la consignación de conformidad con la respuesta de la entidad.

Por tanto, concluye el Despacho que la respuesta de la entidad ante las solicitudes de la accionante resulta acorde, según los alcances que se ha dado a este derecho, sin coartarle el acceso a la información pública, garantizando el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales amparados no solo por nuestra Constitución Política sino también por otros instrumentos internacionales²⁷.

²⁷ Corte Constitucional Sala Sexta de Revisión Sentencia T-828/14 del cinco (5) de noviembre de dos mil catorce (2014), Referencia: expediente T-4.417.194, Magistrada ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, Acción de tutela instaurada por Javier de Jesús Ríos Calle contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; entre otras Sentencia T-481 de 1992; M.P. JAIME SANÍN GREIFFENSTEIN, T-219 de 2001, M.P. FABIO MORÓN DÍAZ, T-249 de 2001; M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO; T-377 de 2000, M.P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO; Sentencia T-074 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz y T-881 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia C-274 de 2013, M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA; Sentencia **T-596 de 2002**, M.P. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, la Corte Constitucional recaló la importancia del derecho de petición, como mecanismo de participación ciudadana en el funcionamiento de las entidades públicas, en los siguientes términos: “En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa”.

En consecuencia, observa el Despacho que, como ya se enunció, a fin de garantizar la razonabilidad de la petición, la persona que presenta una solicitud de información o de acceso a documentos públicos debe cumplir con los requisitos del artículo 16 del CPACA (sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015); y acatando lo dispuesto en el artículo 29 del mismo estatuto administrativo (sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015), en tanto establece claramente que “...**los costos de la expedición de las copias correrán por cuenta del interesado en obtenerlas...**”; evidenciándose así la concordancia entre las disposiciones constitucionales, legales y la respuesta emitida por el accionado INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – Unidad Operativa de Catastro de Zipaquirá a la petición de información y de expedición de copias a la señora CAROLINA MUNÉVAR OSPINA respecto de los cuatro documentos específicamente solicitados, por los cuales deberá acercarse a la entidad por el recibo bien sea personalmente o autorizando a alguien para tal fin.

Por las razones anteriores, al no existir vulneración de los derechos fundamentales alegados por la accionante por parte del INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – Unidad Operativa de Catastro de Zipaquirá al resolver el derecho de petición de la accionante de manera precisa indicando el procedimiento para el pago y expedición de copias de los cuatro documentos solicitados, todo lo anterior dentro del trámite administrativo creado por la entidad para tales fines.

En mérito de lo expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- NO TUTELAR el derecho fundamental de petición invocado por la señora CAROLINA MUNÉVAR OSPINA, de conformidad con la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO.- NOTIFICAR a la accionada y accionante, por el medio más expedito, en el término previsto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO.- Si este fallo no fuere impugnado, **ENVÍESE** el expediente al día siguiente a la Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez

N.B.

