



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

ACCIÓN DE TUTELA - SEGUNDA INSTANCIA – DE **ALEXANDER MURILLO ARIAS** contra la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**.

MAGISTRADA SUSTANCIADORA DRA. ELCY JIMENA VALENCIA CASTRILLÓN

Bogotá, D.C. veinticuatro (24) de octubre del año dos mil veintidós (2022).

Corresponde a la Sala el estudio y decisión de la impugnación que presentó la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**, respecto a la determinación de **TUTELAR** el derecho fundamental de petición, que impartió el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia de 06 de octubre de 2022.

A N T E C E D E N T E S

Autorizado por el artículo 86 de la Constitución Política, el accionante **ALEXANDER MURILLO ARIAS**, actuando en causa propia promovió acción de tutela contra la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**, a efectos de que se tutele el derecho fundamental de petición; en consecuencia, solicita;

“Que se le ordene a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS para que me entregue las copias de titulación de baldíos, como se expresa en la petición enviada el 8 de febrero de 2022, en donde se autoriza que la misma sea notificada personalmente a la señora Yaneth Albanis Echavarría Agamez identificada con número de cédula 36.665.728...”

Como fundamento de sus pretensiones expone que, el 8 de febrero de 2022, a través de correo electrónico osneiderdiazgarcia3@gmail.com, solicitando a la ANT tres copias auténticas de la titulación de baldíos con el No. 1269 del 30 de diciembre de 1999 que aparece a su nombre, petición que quedó radicada con el No. 20226200111842; que 13 de mayo de 2022 la ANT emitió respuesta donde se le indica que se le envían las tres copias solicitadas, pero que a la fecha no las ha recibido.



DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de esta ciudad, definió la acción mediante sentencia de tutela proferida el 6 de octubre de 2022, en la que dispuso:

«PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de derecho de petición invocado por **ALEXANDER MURILLO ARIAS**, según las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Accionada **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**, en cabeza de su representante legal o quien haga sus veces, que dentro del término improrrogable de **quince (15) días**, contados a partir de la notificación de la presente providencia, proceda con la entrega material y efectiva de las copias auténticas.
(...)».

Lo anterior por considerar el *A quo* que el objeto mismo de la acción constitucional es la entrega de las copias autorizadas y dado que su entrega no ha sido materializada, en esas condiciones no quedaba duda que el derecho al derecho de petición del accionante fue vulnerado por la ANT, quien no dio una respuesta pronta y oportuna, que era la expedición de las copias y su autenticación, ni se hizo dentro de los términos legalmente establecidos para el efecto, sino que dio una respuesta parcial que no resuelve materialmente la solicitud, por el contrario procedió con el envío de las copias luego de haber sido notificado del proceso de tutela en su contra, lo cual era violatorio del mencionado derecho del accionante.

IMPUGNACIÓN

Contra la anterior determinación la ANT presentó escrito de impugnación en el que señala que la oficina de Gestión Documental de la entidad procedió a comunicarse con el accionante al número telefónico 3148595741, con el fin de validar la dirección aportada en derecho de petición, informando este último que la nomenclatura correcta es: CALLE 64 # 51 - 11; ZUNGO EMBARCADERO, BARRIO 28 DE OCTUBRE,



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

ddirección diferente a la aportada en derecho de petición, por lo cual fueron informados que de la devolución del oficio por presunto error en la dirección aportada, de ahí que, a su juicio, no existe ninguna conducta concreta, activa u omisiva, que haya podido concluir con la supuesta afectación de los derechos fundamentales alegados por el peticionario, y a partir de la cual se puedan impartir órdenes para la protección, o hacer un juicio de reproche a la entidad accionada, por lo que solicita se validen las acciones desplegadas para atender la solicitud del accionante. Por último, precisó que una vez se reciba por medio de correo electrónico confirmación de la nomenclatura correcta se procederá a remitir nuevamente el oficio de respuesta No. 20226200569891, debiéndose entonces declarar la carencia actual de objeto por hecho superado.

Bajo tales premisas, procede la Sala a la Decisión del asunto constitucional planteado, previas las siguientes,

C O N S I D E R A C I O N E S

La acción de tutela fue instituida como remedio para proteger un derecho con la categoría de fundamental, siempre y cuando se encuentre vulnerado (Art. 86 C.P.) o para prevenir su violación, aun cuando la parte afectada cuente con otro medio de defensa judicial, tal como lo ha dicho la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades *«la acción de tutela es un mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales, que tiene la característica de ser subsidiario y residual, es decir, que no es procedente acudir a ella cuando la persona dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el cual debe estar debidamente acreditado en el proceso»*

Es un medio específico porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales afectados de modo actual e inminente y no otros, y conduce previa la solicitud que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento. Igualmente, es directo porque siempre



presupone una actuación preferente y sumaria a la que el afectado solo puede acudir en ausencia de cualquier otro medio de defensa.

Previamente a desatar la presente acción de tutela, considera la Sala oportuno resaltar que el núcleo esencial del derecho de petición conforme lo ha manifestado la H. Corte Constitucional, comporta la posibilidad cierta y efectiva por cualquier persona de presentar de manera respetuosa, solicitudes ante autoridades, sin que estas se puedan negar a recibirlas o abstenerse de tramitarlas, así como la facultad de obtener una respuesta oportuna dentro de los términos previstos en el ordenamiento jurídico, el derecho a recibir una respuesta de fondo que supone que la autoridad analice la materia propia de la solicitud y se pronuncie sobre la totalidad de los asuntos planteados, es decir, que haya correspondencia entre la petición y la respuesta, sin formulas evasivas o elusivas, la pronta comunicación al peticionario sobre la determinación adoptada, con independencia de que su contenido sea favorable o desfavorable y la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder.

Derecho fundamental que fue reglado por el legislador en la Ley 1755 de 2015, norma que fue declarada exequible por la H. Corte Constitucional mediante sentencia C – 951 de 2014, y por medio de la cual enseñó:

«Se trata entonces de un derecho fundamental de aplicación inmediata (art. 86 CP) cuyos titulares son todas las personas mayores o menores de edad, nacionales o extranjeros, que permite acudir ante las diversas autoridades o ante los particulares, para la protección de derechos fundamentales verbalmente o por escrito, para obtener pronta solución sobre lo solicitado. Esta prescripción normativa cumple una función valiosa para las personas, en tanto por medio de este instrumento se garantizan otros derechos fundamentales y se puede tener acceso a información y documentación que repose en las entidades sobre situaciones de interés general o particular, siempre y cuando se atienda lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución, esto es que no se trate de información que por ley tenga el carácter de reservada. La jurisprudencia de esta Corporación se ha ocupado de explicar su alcance, haciendo énfasis en su importancia para hacer efectiva la participación democrática.

“El derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, pues permite a toda persona solicitar a las autoridades la adopción de decisiones o la formulación de explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y que de manera directa o indirecta les afectan. Así mismo, el derecho de petición también puede conllevar solicitudes de información o documentos, copias, formulación de consultas, etc., esto, en virtud de los artículos 5 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo. De esta forma, la voluntad



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

del Constituyente de incluir el derecho de petición dentro del capítulo de la Carta Política conocido como “de los derechos fundamentales” no fue otra que garantizar, de manera expresa, a los gobernados la resolución pronta y oportuna de la cuestión que les atañe, 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.”

(...)

4.2.2. Elementos estructurales del derecho de petición

La jurisprudencia constitucional ha precisado que el **derecho de petición** tiene una **doble finalidad**. De un lado, permite a los interesados elevar peticiones respetuosas ante las autoridades. De otro lado, **garantiza que la respuesta a la solicitud sea oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado**, imponiendo una obligación a cargo de la administración.

En la **Sentencia C-818 de 2011**, la Corte estableció, a partir del artículo 23 de la Constitución, los elementos estructurales del derecho de petición, a saber:

(i) Toda persona tiene derecho a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general. La Corte Constitucional ha precisado que los titulares de este derecho no son solamente las personas naturales, sino también las personas jurídicas. De manera genérica, la Corte ha señalado que:

(...)

(ii) Forma escrita o verbal de la petición. Acorde con el enunciado del artículo 23 de la Constitución, las Salas de Revisión han señalado que de manera evidente, el ordenamiento constitucional colombiano ampara las expresiones verbales del derecho de petición y no otorga trato diferente al de las solicitudes escritas, que deben atenderse de la misma manera por las entidades públicas”.

(iii) Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa. Así lo exige el precepto constitucional, de modo que su ejercicio solo es válido y merece protección constitucional si el derecho de petición se formuló en esos términos. (...)

(iv) La informalidad en la petición. La jurisprudencia ha sido enfática en advertir que las personas ejercen el derecho de petición aun cuando no digan de forma expresa que actúan bajo el amparo del artículo 23 de la Constitución. Lo antepuesto, en razón de que el ejercicio del derecho de petición “no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley (...) Así las cosas, si la autoridad exige que en el escrito de solicitud se especifique que se eleva petición de conformidad con este derecho, se le está imponiendo al ciudadano peticionario una carga adicional, que no se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico, y que haría su situación más gravosa frente a una autoridad que ya se encuentra en un grado de superioridad frente a un ciudadano común”

(v) Prontitud en la resolución de la petición. La oportunidad en la respuesta a la petición es de la esencia del derecho, toda vez que si esta se produce en forma tardía haría nugatoria la pronta resolución que exige la disposición constitucional.

(vi) El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organización privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Los anteriores enunciados constitucionales han sido desarrollados por la jurisprudencia de manera extensa; de las sentencias T-377 de 2000, T-249 de 2001, T-1006 de 2001, T-1089 de 2001, T-1046 de 2004, T-189ª de 2010 y C-818 de 2011, se pueden extractar las siguientes:

Reglas del derecho de petición



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

- a) El derecho de petición es 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 a las peticiones debe cumplir con los requisitos de: 1. **oportunidad**, 2. resolverse de fondo con **claridad, precisión y congruencia** con lo solicitado y 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) 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. Si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.
- 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, la ley ha establecido un término dentro del cual debe darse respuesta al peticionario. De no ser posible darla en ese 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 ordenan responder dentro del término de 15 días (establecido tanto por el CCA, como por el CPACA); 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 esta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta.
- j) El derecho de petición se aplica al procedimiento administrativo de la **revocatoria directa**.
- k) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder.
- l) El derecho de petición procede de forma excepcional ante las organizaciones internacionales y las misiones diplomáticas de los Estados» (Subraya fuera de texto)



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

Al tenor de lo anterior, de los supuestos fácticos y jurídicos narrados en el introductorio se constata que lo pretendido por el accionante **ALEXANDER MURILLO ARIAS** es la protección del derecho de petición, en el entendido que la ANT le haga la entrega material de las tres copias auténticas de la titulación de baldíos con el No. 1269 del 30 de diciembre de 1999 que aparecen a su nombre.

Al respecto, la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT, en el escrito de impugnación, sostiene que desplegó todas las diligencias tendientes a la entrega material de las copias auténticas solicitadas, lo cual es el objeto de la petición, pero que la misma no se pudo llevar a cabo porque el envío fue devuelto por la empresa de mensajería por error en la dirección aportada, y que cuando procedieron a confirmar la nomenclatura con el peticionario, este les dio una diferente a la aportada en la petición; no obstante, procedió a emitir nuevamente el oficio de respuesta No. 20226200569891.

Teniendo en cuenta lo indicado por la entidad accionada, el 24 de octubre de 2022, esta Sede Judicial procedió a comunicarse con el accionante, señor ALEXANDER MURILLO ARIAS, al número celular 3148595741, quien manifestó que, en efecto, desde el día jueves 20 de octubre de 2022, había recibido por parte de la ANT las tres copias auténticas de la titulación de baldíos con el No. 1269 del 30 de diciembre de 1999 que había solicitado en el derecho de petición.

Conforme a lo anterior, en el caso concreto es claro que se encuentra satisfecho el derecho de petición invocado por el actor, pues la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT en el curso de la acción de tutela resolvió de fondo la solicitud con la entrega material de las copias auténticas solicitadas, lo cual se constituía en el eje central del reclamo realizado a través de este trámite constitucional.

Así las cosas, existe un hecho superado, el cual se configura “cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo, razón por la cual cualquier orden judicial en tal sentido se torna innecesaria. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. Respecto a la carencia actual de objeto por hecho superado, la Corte ha indicado que el propósito de la acción de tutela se limita a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley. Sin embargo, cuando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde su razón de ser, pues en estas condiciones no existiría una orden que impartir.”¹

En tal virtud, se revocará la decisión de primera instancia, para en su lugar declarar la carencia actual de objeto por hecho superado y, en consecuencia, se denegará el amparo solicitado.

Por lo expuesto la Sala de Decisión del **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C., SALA LABORAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá D.C. el día 6 de octubre de 2022 dentro de la acción de tutela promovida por **ALEXANDER MURILLO ARIAS** contra la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**, para en su lugar, **DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado y, en consecuencia, **NEGAR** el amparo solicitado.

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-358 de 2014



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Laboral

SEGUNDO. NOTIFICAR esta decisión a las partes por el medio más eficaz y conforme a la ley, envíenseles sendas copias de ésta a cada una de ellas.

TERCERO: REMITIR la presente tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

ELCY JIMENA VALENCIA CASTRILLÓN

ÉDGAR RENDÓN LONDOÑO

DIANA MARCELA CAMACHO FERNÁNDEZ