

Sentencia T-149/13

DERECHO DE PETICION-Procedencia de la acción de tutela

De acuerdo con el Artículo 86 de la Constitución Política, toda persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar la protección a sus derechos constitucionales fundamentales, y procederá contra toda acción u omisión de la autoridades públicas, o particulares según se trate, siempre que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. En la misma línea, el Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 confirma la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa, e indica que la eficacia de dichos recursos debe ser apreciada en concreto, “atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”. Cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional.

DERECHO DE PETICION-Aplicación inmediata/DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

Esta Corporación ha precisado que el derecho de petición consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política, es una garantía fundamental de aplicación inmediata (C.P. art. 85), cuya efectividad resulta indispensable para la consecución de los fines esenciales del Estado, especialmente el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la misma Carta Política y la participación de todos en las decisiones que los afectan; así como el cumplimiento de las funciones y los deberes de protección para los cuales fueron instituidas la autoridades de la República (C.P. art. 2). De ahí, que el referido derecho sea un importante instrumento para potenciar los mecanismos de

democracia participativa y control ciudadano; sin dejar de mencionar que mediante su ejercicio se garantiza la vigencia de otros derechos constitucionales, como los derechos a la información y a la libertad de expresión. La garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que este dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, sin que pueda tenerse como real, una contestación falta de constancia y que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información.

JUEZ DE TUTELA-Deber de comprobar que notificación de las respuestas a derechos de petición se surta efectivamente

DERECHO DE PETICION-Orden a Incoder proceda a notificar en debida forma respuesta a las solicitudes presentadas por el accionante

Referencia: expediente T-3.671.269.

Acción de tutela instaurada por Nicolás Elías Noriega López contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER- Dirección Territorial Bolívar.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil trece (2013)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena, el 24 de julio de 2012[1].

I. ANTECEDENTES

El 09 de julio de 2012, el señor Nicolás Elías Noriega López, obrando a través de apoderado judicial y como representante legal de la Empresa Comunitaria Unida Púa II, presentó acción de tutela contra la Dirección Territorial del INCODER en el Departamento de Bolívar, argumentando que su derecho fundamental de petición fue vulnerado por dicha entidad al no dar respuesta a las peticiones elevadas el 4 de mayo y el 6 de junio de 2012.

1. Demanda

1.1. Hechos

1. Desde hace 20 años, en virtud de una entrega provisional efectuada por el INCORA, la empresa ha ostentado la ocupación del predio denominado Púa II, ubicado en la vereda Púa II- Corregimiento de Arroyo de Piedra, Jurisdicción Municipal de Cartagena de Indias.[2]

2. Mediante oficio No. 311021045 del 22 de septiembre de 2010, la Procuradora 3 Judicial II Ambiental y Agraria del Incoder- Cartagena se comprometió a titularizar los predios a favor de la empresa.

3. Recientemente, al accionante se vio obligado a enfrentar una querrela policiva y denuncias penales encaminadas a arrebatar su posesión sobre el predio, pues pese al compromiso consignado en el oficio de 2010, el Incoder aún no les ha concedido los títulos de propiedad del inmueble.[3]

4. Por tal situación, el 04 de mayo de 2012 el accionante elevó petición ante la Dirección Territorial del Incoder en el Departamento de Bolívar, solicitando la agilización del proceso de titularización del predio e información sobre su estado.

5. El 6 de junio de 2012, el accionante reiteró la solicitud del 4 de mayo y relató nuevos sucesos sobre la querrela policiva adelantada en su contra[4].

1.2. Pretensiones

Para la protección de su derecho fundamental de petición, el accionante solicita que se ordene a la entidad accionada resolver de fondo, en un término prudente, las solicitudes presentadas.

1.3. Medios de Prueba

El accionante aportó como pruebas los siguientes documentos:

1.3.1. Derecho de petición radicado el 4 de mayo de 2012 ante la Dirección Territorial del Incoder- Sede Bolívar, mediante el cual se solicita información sobre el estado de titularización del predio Púa II.[5]

1.3.2. Derecho de petición radicado el 6 de junio de 2012 ante la Dirección Territorial del Incoder- Sede Bolívar, mediante el cual se reitera la solicitud del 4 de mayo de 2012 y se ruega pronta respuesta.[6]

2. Contestación de la accionada

Si bien la Dirección Territorial fue notificada del auto admisorio de la tutela el 10 de julio de 2012, en el expediente remitido a esta Corporación no obra constancia de la respuesta de la entidad accionada.

3. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 24 de julio de 2012, el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena denegó el amparo solicitado, argumentando la existencia de un hecho superado, según la respuesta que la entidad demandada envió al accionante el 10 de julio 2012, mediante oficio No. 31122103033. Señaló que copia de esta respuesta se encontraba acompañando la contestación de la entidad accionada.[7]

4. Actuaciones surtidas en sede de revisión

4.1. El 15 de enero de 2013 se ofició al Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena para que, en el término máximo de tres días, remitiera a este Despacho "(...) la pieza procesal faltante, esto es, la contestación de la Dirección Territorial del Incoder - Bolívar a la acción de tutela de la referencia, incluyendo el oficio número

31122103033 del 10 de julio de 2012, mediante el cual la entidad demandada dio respuesta de fondo a los derechos de petición del accionante”.

En respuesta al proveído, el juzgado señaló que las piezas faltantes no fueron insertadas en su oportunidad al cuaderno original de la acción de tutela, y remitió a esta Corporación todos los folios originales de la contestación del demandado, incluyendo el oficio número 31122103033 y una copia ilegible de la factura de envío de la respuesta al accionante.[8]

4.2. Asimismo, se ofició a la Dirección Territorial del Incoder- Sede Bolívar para que remitiera a este Despacho “(...) la respuesta al informe solicitado por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena, en el proceso de tutela de la referencia, incluyendo el oficio número 31122103033 del 10 de julio de 2012, mediante el cual la entidad demandada dio respuesta de fondo a los derechos de petición del accionante”.

Como respuesta al requerimiento, el accionado envió a esta Corporación una copia simple del oficio número 31122103033, por el cual se dio respuesta al derecho de petición elevado por el demandante el 4 de mayo de 2012; sin embargo, no existen sellos ni notas de recibido en el documento. [9]

4.3. Finalmente, el 31 de Enero de 2013 se tuvo comunicación telefónica con el apoderado del accionante, Moisés Herrera Cotta, quién manifestó que la entidad accionada no había dado respuesta a su solicitud, a pesar de haber consignado claramente como dirección de notificaciones la de su residencia.[10]

II. CONSIDERACIONES y fundamentos

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida dentro del expediente de la referencia, con fundamento en los Artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política.

2. Planteamiento del caso, problema jurídico y esquema de resolución.

2.1. De conformidad con lo expuesto en el acápite de antecedentes, se le atribuye al

INCODER- Dirección Territorial Bolívar-, la vulneración del derecho fundamental de petición del accionante, como consecuencia de la falta de notificación de la respuesta a sus escritos del 4 de mayo y 6 de junio de 2012, por medio de los cuales solicita la agilización del proceso de titularización del predio Púa II e información sobre el estado mismo.

2.2. De acuerdo con la situación fáctica planteada y la decisión adoptada en sede de tutela, corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Bolívar- el derecho de petición del accionante, al presentar como prueba de la respuesta a sus solicitudes, una copia ilegible de la factura de envío de la misma?

2.3. Para solucionar el problema planteado, en primer término se analizará la procedencia de la acción de tutela respecto del derecho de petición; luego, se examinarán los presupuestos que deben cumplirse para respetar dicha garantía; y finalmente, se estudiarán las actuaciones desplegadas por la entidad accionada para establecer la eventual vulneración a este derecho fundamental en el caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho fundamental de petición. Subsidiariedad e inmediatez.

3.1. De acuerdo con el Artículo 86 de la Constitución Política, toda persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar la protección a sus derechos constitucionales fundamentales, y procederá contra toda acción u omisión de la autoridades públicas, o particulares según se trate, siempre que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

3.2. En la misma línea, el Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 confirma la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa, e indica que la eficacia de dichos recursos debe ser apreciada en concreto, “atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

3.3. Cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la

acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo.

3.4. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional.

3.5. En el caso particular, la solicitud del demandante fue presentada al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER- Dirección Territorial Bolívar- el 4 de mayo de 2012 y reiterada, en escrito similar, el 6 de junio del mismo año.

Como puede verse, el accionante acude a la acción de tutela para reclamar contra una autoridad pública, la protección a uno de sus derechos fundamentales, y siendo ésta el único mecanismo disponible para su pretensión, es forzoso concluir que la misma está llamada a proceder en términos de subsidiariedad.

3.6. Además del requisito de subsidiariedad, otro asunto que debe ser examinado de forma previa al análisis de fondo del caso, es el relativo al requisito de inmediatez.

3.7. Esta Corporación ha llamado la atención sobre el hecho de que, por disposición del Artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela tenga por objeto procurar “la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”.

3.8. Esto significa, que dadas las condiciones de gravedad de la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de las personas, el constituyente procuró un mecanismo procesal cuya potencialidad es considerablemente superior a la de otros medios de defensa judicial; de trámite preferente y sumario, que se justifica en el acudir con prontitud.

3.9. Justamente, el principio de inmediatez se deriva de tal interpretación y se refiere al tiempo dentro del cual es razonable ejercer la acción de tutela, para abordar oportunamente la eventual concesión del amparo.

3.10. Conforme a la declaración de inexecutable del Artículo 11 del Decreto 2591 de 1991[11], la jurisprudencia de la Corte ha establecido que si bien puede ejercerse la acción

de tutela en cualquier momento, ello no significa que el amparo proceda con completa independencia del transcurso del tiempo para presentar la petición. Particularmente, la tutela deviene improcedente cuando la demanda se interpone después de transcurrido un lapso injustificadamente extenso, desde la fecha en que sucedieron los hechos o viene presentándose la vulneración o el riesgo contra los derechos fundamentales.

3.11. De ahí, que el examen de inmediatez deba consultar la justificación y la razonabilidad del tiempo desatendido por el accionante, pues no será lo mismo que demore la presentación de la tutela porque procure agotar cierta actividad administrativa ante la entidad, tendiente a obtener la protección de sus derechos, a que se mantenga impávido por todo el tiempo entre el acaecer conculcador y la petición de amparo. De igual forma, la jurisprudencia de esta Corporación ha flexibilizado este requisito en consideración a otros elementos, por ejemplo cuando el afectado pertenece a un grupo de especial protección constitucional.[12]

3.12. Aplicadas tales reflexiones al caso concreto, en relación con el presupuesto de inmediatez, encuentra la Sala que el amparo fue presentado por el señor Noriega López apenas algunas semanas después de haberse ocasionado la vulneración, esto es, de haberse configurado en cabeza del INCODER la obligación de responder la petición del 6 de junio de 2012, que reiteraba la elevada el 4 de mayo, sin que lo hubiera hecho.

Es decir, que el peticionario acudió a este instrumento procesal para perseguir la protección inmediata de sus derechos en un tiempo razonable, panorama fáctico que justifica la procedencia de la presente acción en contra del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER- Dirección Territorial Bolívar.

4. Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición.

4.1. Esta Corporación ha precisado que el derecho de petición consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política, es una garantía fundamental de aplicación inmediata (C.P. art. 85), cuya efectividad resulta indispensable para la consecución de los fines esenciales del Estado[13], especialmente el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la misma Carta Política y la participación de todos en las decisiones que los afectan; así como el cumplimiento de las funciones y los deberes de protección para los cuales fueron instituidas la autoridades de la República (C.P. art. 2).[14]

De ahí, que el referido derecho sea un importante instrumento para potenciar los mecanismos de democracia participativa y control ciudadano; sin dejar de mencionar que mediante su ejercicio se garantiza la vigencia de otros derechos constitucionales, como los derechos a la información y a la libertad de expresión.[15]

4.2. Según su regulación legislativa, así como en el Decreto 01 de 1984[16], el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que el ejercicio del derecho de petición[17], entendido también como una actuación administrativa, debe someterse a los principios de economía, imparcialidad, contradicción, eficacia y, especialmente, publicidad y celeridad, según lo estipula el Artículo 3o. del estatuto.

4.2.1. Tal como la anterior codificación, la vigente permite que las peticiones sean formuladas tanto en interés general como en relación con los asuntos de interés particular, y destaca la obligación de resolver o contestar la solicitud dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su recibo, salvo algunas excepciones.[18]

4.2.2. Igualmente, el anterior Código Contencioso establecía que la efectividad del derecho de petición constituía un deber esencial de las autoridades. [19] En la misma línea, el conjunto normativo vigente señala como falta disciplinaria gravísima la desatención a las peticiones y a los términos para resolver, así como el desconocimiento de los derechos de las personas ante los servidores públicos y en ciertos casos, ante particulares.[20]

4.3. Entendido así, como garantía constitucional y legal, el ejercicio del derecho de petición por parte de los ciudadanos, supone el movimiento del aparato estatal con el fin de resolver la petición elevada e impone a las autoridades una obligación de hacer, que se traduce en el deber de dar pronta respuesta al peticionario.

4.4. Justamente, este deber esencial de parte de la administración, que se deriva del mandato superior a obtener pronta resolución, ha sido desarrollado y sistematizado por esta Corporación en conjunto con otros elementos característicos del derecho de petición, que conforman su núcleo fundamental.

4.5. La efectividad y el respeto por el derecho de petición, se encuentran subordinados a que la autoridad requerida, o el particular según se trate, emitan una respuesta de fondo, clara, congruente, oportuna y con una notificación eficaz.

4.5.1. En relación con los tres elementos iniciales[21]- resolución de fondo, clara y congruente-, la respuesta al derecho de petición debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Quiere decir, que la solución entregada al peticionario debe encontrarse libre de evasivas o premisas ininteligibles que desorienten el propósito esencial de la solicitud, sin que ello implique la aceptación de lo solicitado.

Desde luego, este deber de contestar de manera clara y coherente, no impide que la autoridad suministre información adicional relacionada con los intereses del peticionario, pues eventualmente ésta puede significar una aclaración plena de la respuesta dada.

4.5.2. Respecto de la oportunidad[22] de la respuesta, como elemento connatural al derecho de petición y del cual deriva su valor axiológico, ésta se refiere al deber de la administración de resolver el ruego con la mayor celeridad posible, término que en todo caso, no puede exceder del estipulado en la legislación contencioso administrativa para resolver las peticiones formuladas.

4.5.2.1. Si bien en algunas oportunidades, la administración se encuentra imposibilitada para dar una respuesta en el lapso señalado por el legislador; en principio, esta situación no enerva la oportunidad o la prontitud de la misma, pues la autoridad está en la obligación de explicar los motivos y señalar un término razonable en el cual se realizará la contestación.

4.5.2.2. En estos casos, el deber de la administración para resolver las peticiones de manera oportuna, también debe ser examinado con el grado de dificultad o complejidad de la solicitud, ejercicio que de ninguna manera desvirtúa la esencialidad de este elemento, pues mientras la autoridad comunique los detalles de la respuesta venidera, el núcleo fundamental del derecho de petición, esto es, la certidumbre de que se obtenga una respuesta a tiempo, se mantiene.

4.5.3. 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.[23]

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.[24]

4.6. 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.

4.6.1. 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.

4.6.2. 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[25], 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.

4.6.3. 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.

4.6.4. 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.

4.6.5. Como se anotó, la constancia no tiene que ser idéntica ni uniforme en todos los casos, pero a pesar de sus elementos diferenciadores, debe permanecer en ella la propiedad esencial que lleve al juez de tutela al convencimiento de que hubo notificación efectiva al interesado. Así, los soportes que generen una duda razonable en el juzgador constitucional, por su falta de aptitud, idoneidad o suficiencia probatoria, deben ser examinados con mayor rigor para determinar si se ajustan a la realidad y certeza de la notificación de la respuesta.

4.7. En síntesis, la garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que este dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, sin que pueda tenerse como real, una contestación falta de constancia y que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información.

5. Caso concreto

5.1. De las pruebas que obran en el expediente, tanto las recaudadas en el trámite de tutela como en sede de revisión, constata la Sala que si bien la Dirección Territorial de Incoder dio respuesta a los derechos de petición del accionante en el curso de la acción, mediante oficio número 31122103033, la accionada no logró demostrar que tal respuesta se había notificado al señor Nicolás Elías Noriega.

5.1.1. En efecto, dentro de las piezas procesales remitidas a esta Corporación, obra una copia informal de la factura de venta expedida por Servientrega, aparentemente, mediante la cual la accionada envía el oficio 31122103033 al peticionario. Sin embargo, dicho documento es ilegible, pues no permite descifrar con claridad la fecha del envío, así como, los datos de quien remite. Igualmente, no aparecen las firmas o sellos del remitente ni la firma o sello del destinatario recibiendo a conformidad la respuesta, ni la fecha u hora de entrega de la misma.

5.1.2. Aún en la comunicación telefónica sostenida por el despacho sustanciador con el apoderado del accionante, éste ratifica la ausencia de notificación de la respuesta.

5.2. De las circunstancias narradas, se concluye que el representante de la Seccional Bolívar del Incoder preparó la respuesta al solicitante pero no comunicó como debía el sentido de su decisión, en tanto prescindió de la constancia notificatoria, razón por la que transgredió el núcleo esencial de efectividad del derecho de petición.

5.3. En el caso sometido a estudio, el Juez Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena negó el amparo solicitado, argumentando la existencia de un hecho superado, sin que resultara acreditada la comunicación efectiva de la respuesta al solicitante.

5.3.1. Cabe señalar, que la institución del hecho superado se presenta cuando, previamente a la decisión del juez constitucional, se superan las condiciones que daban lugar a la vulneración del Derecho.

5.4. Como expresión particular del ejercicio probatorio para determinar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales en sede de tutela, el juez constitucional tiene el deber de comprobar que la notificación de las respuestas a los derechos de petición se surta efectivamente. Sin embargo, el juez de la providencia que hoy se revisa omitió examinar el sumario completo, toda vez que la prueba de envío de la repuesta, esto es, de la constancia notificatoria, es completamente insuficiente para advertir que se garantizó el derecho de petición o que se superaron las condiciones que daban lugar a la vulneración del derecho, motivo por el cual, no puede afirmarse la existencia de un hecho superado.

5.5. Como quiera que no se han descartado las circunstancias que dieron origen a la

vulneración del derecho fundamental de petición del accionante, y en consecuencia, la posibilidad de amenaza o daño a los derechos se mantiene, la Corte procederá a revocar la sentencia revisada, concediendo la tutela al derecho de petición y ordenando al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER- Dirección Territorial Bolívar que se asegure de comunicar efectivamente su decisión al afectado y pueda probarlo a través de una constancia que enviará al juez del trámite de tutela.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena, el día 24 de julio de 2012, que denegó por hecho superado el amparo solicitado.

SEGUNDO.- CONCEDER la tutela del derecho fundamental de petición al señor NICOLAS ELÍAS NORIEGA LÓPEZ, y en consecuencia, ORDENAR al Representante y Coordinador del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER- Dirección Territorial Bolívar, que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, proceda a notificar la respuesta a las solicitudes presentadas por el accionante los días 4 de mayo y 6 de junio, ambas de 2012, ante dicha dependencia. Adicionalmente, dentro de las cuarenta y ocho (48) siguientes al recibo de la constancia de notificación, la entidad demandada deberá enviar dicho soporte al Juez Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, comprobando la notificación efectiva del accionante.

TERCERO.- Por secretaría, líbrese la comunicación prevista en el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Once, mediante Auto del 08 de noviembre de 2012.

[2] Folio 5 y 9 del Cuaderno Principal. Conforme relata el accionante en el escrito de tutela, “En virtud de tal entrega, durante más de veinte (20) años, hemos venido en la explotación material y económica del aludido predio mediante el cultivo de frutos de pan coger, la cría de animales y adecuación de la tierra para la vivienda familiar de nuestras respectivas familias.”

[3] A partir del folio 11 hasta el 15 del cuaderno principal, es visible la querrela interpuesta por el señor José Manuel Noriega Zúñiga contra el accionante, así como el auto admisorio que ordena la apertura del procedimiento policivo y su notificación por la Inspección de Policía del Corregimiento de Punta Canoa- Distrito de Cartagena.

[4] Folio 10 del Cuaderno Principal. Según consta en la solicitud del 6 de mayo de 2012, el Inspector de Policía del Corregimiento de Arroyo de Piedra- Bolívar-, adelantó la diligencia de lanzamiento del predio denominado Púa II el 5 de junio de 2012, a las 8:00 a.m.

[5] Folios del 5 al 7 del cuaderno principal.

[6] Folios del 8 al 11 del cuaderno principal.

[7] De un estudio completo del expediente, se comprobó que el cuaderno principal, cuyo

origen es el juzgado de instancia, consta de 25 folios continuados y sin saltos de página. Sin embargo, no contiene la pieza procesal correspondiente a la contestación del INCODER-Bolívar, accionado en la demanda de amparo.

[8] Folios 10 al 16 del cuaderno de la Corte en sede de revisión.

[9] Folios 17 y 18 del cuaderno de la Corte en sede de revisión.

[10] Folios 5 a 11 del Cuaderno principal. Según es especificado en ambos derechos de petición, la dirección señalada por el accionante para notificaciones es la Carrera 16 No. 60-44 Barrio Canapote, Cartagena de Indias D.T.

[11] Ver Sentencia T-1033 de 2010, M.P.: Jorge Iván Palacio, precitada. Cfr. C-543 de octubre 1° de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

[12] Sobre este tema, se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-677 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez y la T-158 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[13] Para estudiar una de las primeras sentencias que examinó el Derecho de Petición como garantía de aplicación inmediata puede verse la sentencia T-012 del 25 de mayo de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[14] En múltiples oportunidades la Corte se ha pronunciado sobre el sentido, alcance y ejercicio del derecho de petición, para tal efecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-12/92, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-419/92, MP: Simón Rodríguez Rodríguez; T-172/93, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-306/93, MP: Hernando Herrera Vergara; T-335/93, MP: Jorge Arango Mejía; T-571/93, MP: Fabio Morón Díaz; T-279/94, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-414/95, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-529/95, MP: Fabio Morón Díaz; T-604/95, MP: Carlos Gaviria Díaz; T-614/95, MP: Fabio Morón Díaz; SU-166/99, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-307/99, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-079/01, MP: Fabio Morón Díaz; T-116/01, MP(E): Martha Victoria Sáchica Méndez; T-129/01, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-396/01, MP: Alvaro Tafur Galvis; T-418/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-463/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-537/01, MP: Alvaro Tafur Galvis; T-565/01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra ; T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; T-481/92, MP: Jaime Sanin Greiffenstein; T-159/93, MP:

Vladimiro Naranjo Mesa; T-056/94, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-076/95, MP: Jorge Arango Mejía; T-275/97, MP: Carlos Gaviria Díaz; y T-1422/00, MP: Fabio Morón Díaz.

[15] Sobre la vigencia de otros derechos fundamentales que pueden garantizarse a través del derecho de petición pueden verse las sentencias T-1089 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[16] Antiguo Código Contencioso Administrativo, derogado por el Artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo vigente.

[17] Mediante sentencia C- 818 de 2011 esta Corporación advirtió que la declaratoria de inexecutable inmediata de los Artículos del Título II de la Ley 1437 de 2011, reglamentarios del derecho de petición, tendría graves efectos en materia de protección de este derecho fundamental, por cuanto a partir de su vigencia, esto es, el 2 de julio de 2012, se produciría un grave vacío legal con incidencia directa en el goce de dicha garantía. En consecuencia, la Corte Constitucional difirió los efectos del fallo al 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso, expida la Ley Estatutaria correspondiente.

[18] Según el Artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, la regla general contempla un término de 15 días para resolver las peticiones, pero en los casos de petición de documentos este término se reduce a 10 días para responder y 3 para entregar; y en la consulta se extiende a 30. Su párrafo también señala que excepcionalmente, cuando no sea posible resolver en los términos indicados, la autoridad debe informar de inmediato al solicitante de la dicha situación, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta.

[19] Decreto 01 de 1984: Artículo 31. Deber de Responder las Peticiones. “Será deber primordial de todas las autoridades hacer efectivo el ejercicio del derecho que consagra el Artículo 45 de la Constitución Política mediante la rápida y oportuna resolución de las peticiones que, en términos comedidos, se les formulen y que tengan relación directa con las actividades a cargo de esas mismas autoridades.”

[20] Texto Original de la Ley 1437 de 2011: “Artículo 31. La falta de atención a las

peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código; constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria.”

[21] En la sentencia T-1160A de 2011, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte señala que la efectividad del derecho de petición consiste no sólo en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada.

[22] Sobre este elemento, pueden verse las sentencias T-159 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesay la T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En la primera, el actor interpuso acción de tutela a nombre de su hijo, quien había perdido el 100% de su capacidad laboral con el fin de que se le protegiera el derecho fundamental de petición y en consecuencia se le reconociera y pagara la pensión de invalidez a que tenía derecho. No obstante, luego de más de dos años de presentada la solicitud, la demandada no había respondido. De manera similar, en la segunda, se concedió la tutela a una persona que había interpuesto recurso de apelación contra la decisión de negativa de pensión de invalidez de origen no profesional y pasados más de seis meses no había obtenido respuesta alguna.

[23] Sobre este asunto, la Corte Constitucional ha tenido varias oportunidades de pronunciarse al respecto. Por ejemplo, en sentencia T-178/00, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte conoció de una tutela presentada en virtud de que una personería municipal no había respondido a una solicitud presentada. A pesar de constatar que la entidad accionada había actuado en consecuencia con lo pedido, se comprobó que no había informado al accionante sobre tales actuaciones, vulnerándose así el derecho de petición. Igualmente, en la sentencia T-615/98, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte concedió la tutela al derecho de petición por encontrar que si bien se había proferido una respuesta, ésta había sido enviada al juez y no al interesado. Y de manera similar en sentencia T- 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[24] Sobre el mismo tema la sentencia T-553 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[25] Por ejemplo, en la sentencia T-545/96, M.P. Antonio Barrera Carbonell, la Corte concedió la tutela al derecho de petición en virtud de que la respuesta acerca del reconocimiento del derecho de pensión de la accionante había sido enviada a una dirección diferente a la aportada por ésta. Consideró la Corte que no había existido efectiva notificación a la peticionaria.