Fols 8-14
CN. 2.

Cartagena de Indias D.T. y C., quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Acción	**IMPUGNACIÓN DE TUTELA**
Radicado	**13-001-33-33-004-2017-00336-01**
Accionante	**LUIS RAMÍREZ FRANCO**
Accionado	**INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO-ICA**
Magistrado Ponente	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**
Tema	*Derecho de petición – Inexistencia de hecho superado por la no constancia de notificación de la contestación al accionante.*

I.- PRONUNCIAMIENTO

Le corresponde a esta Sala decidir sobre la impugnación interpuesta por la parte accionada, contra el fallo de tutela de fecha once (11) de diciembre de 2017[1], dictado por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, dentro de la acción de tutela adelantada por el señor LUIS RAMÍREZ FRANCO.

II.- ACCIONANTE

La presente acción constitucional la instauró el señor LUIS RAMÍREZ FRANCO, identificado con cedula de ciudadanía # 73.121.606.

III.- ACCIONADA

La acción está dirigida en contra del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO- ICA.

IV.- ANTECEDENTES

4.1.- Pretensiones[2].

En ejercicio de la acción de tutela, el accionante elevó las siguientes pretensiones:

[1]Fols. 24 - 27 cdno 1
[2]Fol. 1 cdno 1

*"**primero:** Declarar que el **INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA** vulnera y amenaza el derecho humano fundamental, que se invoca y los que el Despacho considere.*

***Segundo:** Que se dé cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 23 de la constitución política de Colombia.*

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

***Tercero:** Con fundamento en los hechos de esta tutela, solicito al despacho se sirva ordenar a la parte accionada y a mi favor, tutelar el derecho fundamental invocado y ordenar a la parte accionada dar respuesta coherente de acuerdo a la información solicitada. "*

4.2.- Hechos[3].

La parte accionante desarrolló los argumentos fácticos, que se ha de sintetizar así:

Manifiesta el actor que el día 19 de octubre de 2017, haciendo uso de su derecho fundamental elevo una petición de interés particular ante el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA, con el fin de solicitarle información de gran interés personal.

Declara que, a la fecha de la presentación de la acción de tutela la entidad accionada no le ha contestado la petición realizada el día 19 de octubre de 2017, vulnerando su derecho fundamental a elevar peticiones contemplado en el art 23 de la Constitución Política de Colombia.

4.3.- Contestación del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA.[4]

La entidad accionada en la contestación de la acción constitucional, argumentó que es cierto el hecho primero, es decir, la presentación del

[3]Fol 2 Cdno 1
[4]Fols. 12 - 22 cdno 1

derecho de petición del señor RAMÍREZ FRANCO el día 19 de octubre ante esta entidad, pero expone que el segundo hecho de la acción de tutela no es cierto, como quiera que el martes 14 de noviembre del 2017 a través de la gerencia seccional de bolívar del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA mediante correo electrónico informo al accionante del procedimiento que adelantaría para atender su queja.

Puesto que, la atención definitiva y respuesta de fondo de la petición hecha por el señor LUIS RAMÍREZ FRANCO, requiere de un procedimiento que le permita al ICA corroborar la certeza de los hechos informados por el actor.

Por esto, manifestaron que, el 14 de noviembre se le informó al actor de tutela de la necesidad de realizar una visita a los predios objeto de la petición, la cual efectivamente fue realizada el 21 de noviembre[5] y que actualmente se encuentra en estudio para poder comunicarle al accionante las actuaciones a seguir según lo evidenciado con dicha visita.

V.- FALLO IMPUGNADO

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de fecha (once) 11 de diciembre de 2017[6], resolvió amparar el derecho fundamental de petición del señor LUIS RAMÍREZ FRANCO, y como consecuencia de lo anterior, ordenó al gerente general del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación de la providencia procediera a atender y dar respuesta a la petición instaurada por el señor LUIS RAMÍREZ FRANCO el día 19 de octubre de 2017 ante esta entidad, en la cual solicita la protección de los derechos colectivos a la salubridad pública y a un ambiente sano en virtud de la contaminación producida por unas marraneras según lo manifestado por el tutelante.

Además, el gerente general del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA, deberá acreditar ante este despacho el cumplimiento de la orden impartida al vencimiento del término antes concedido.

[5] Fols 15 - reverso
[6] Fols 24 - 27 Cdno 1

VI.-FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

En el escrito de impugnación[7], la parte accionada expuso que el superior debe revisar la decisión de primera instancia por carecer de las condiciones necesarias para que una sentencia sea considerada congruente, debido a que el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO- ICA facultado por la ley 1755 de 2015 suspendió los términos de respuesta del derecho de petición al requerir de un procedimiento adicional para poder atender lo solicitado por el actor.

Argumentaron que, la suspensión se presentó por el correo electrónico enviado el 14 de noviembre al hoy accionante, del cual no se ha pronunciado ninguna devolución, estando claro que conoce el accionante dado que, el mismo informa de ello en el escrito de tutela.

Por todo esto, no entienden las razones del fallo de tutela del Juez de Primera instancia, puesto que, está desconociendo los términos frente al derecho de petición cuando se requiera más tiempo para dar una respuesta de fondo, por ser esta una solicitud que conlleva mucho más tiempo para su atención dado que, requiere de trámites internos y externos para poder dar una respuesta de fondo a lo requerido y bajo este supuesto actuó el ICA, para la atención de la petición presentada por el señor LUIS RAMÍREZ FRANCO.

VII.-RECUENTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto de fecha 19 de diciembre de 2017[8], proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, se concedió la impugnación, interpuesto por el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA, en contra de la sentencia de primera instancia # 195 de fecha 11 de diciembre de 2017 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, por lo que fue asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el 17 de enero de 2018[9], siendo finalmente admitido por esta Magistratura el 22 de enero de la misma anualidad[10].

---

[7]Fols. 29 - 30 Cdno 1
[8] Fol. 32 Cdno 1
[9] Fol. 2 Cdno 2
[10] Fol. 4 Cdno 2

VIII.-CONSIDERACIONES

8.1.-Competencia.

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en **SEGUNDA INSTANCIA**, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991, como se cita a continuación:

> *"Artículo 32. Trámite de la impugnación. Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente.*
>
> *El juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión."* (subrayado fuera de texto)

8.2.- Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar sí:

¿Existe vulneración del derecho fundamental de petición del señor LUIS RAMÍREZ FRANCO, cuando el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO–ICA, sostiene que, mediante correo electrónico informó el 14 de noviembre del 2017 sobre el procedimiento a seguir para adelantar la petición elevada por el peticionario, pero no anexa el correo electrónico como prueba de la notificación de su respuesta al derecho de petición?

Para arribar al problema jurídico abordaremos el siguiente hilo conductor;(i) generalidades de la acción de tutela; (ii) del derecho fundamental de petición; (iii) caso en concreto.

8.3.- Tesis de la Sala

La Sala declarará que se vulneró el derecho de petición del accionante, por no haberse dado respuesta alguna, aun cuando la entidad accionada expone que si hubo una comunicación electrónica de contestación, pero no se evidencia dentro del expediente de la referencia constancia real y verídica que demuestre la comunicación enviada al actor de tutela, ni la notificación de recibido, lo que generaría que el derecho invocado no se haya satisfecho a cabalidad.

Por todo esto, será confirmada la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena de fecha 11 de diciembre de 2017.

8.4.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

8.4.1.- Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los

que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

8.4.2.-Del derecho fundamental de petición.

La Carta Política en su artículo 23, consagró el derecho de petición como derecho fundamental, precepto que, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, faculta a toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, o ante las organizaciones privadas en los términos que señale la ley.

En efecto, 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, en su artículo 13 sitúa que toda persona tiene derecho hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente, por escrito o a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos.

Consecutivamente, el artículo 14 de la citada norma, advierte que, todas las peticiones se resolverán dentro de los 15 días siguientes a su recepción, no obstante, advierte que, aquellas peticiones que se refieran a solicitud de documentos y/o información, estarán sometidas a un término especial, las cuales deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes de su presentación.

Así mismo, dispone que, de no ser posible contestar la petición dentro del término señalado en la norma,

> *"la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la*

vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto". (Artículo 14 C.P.A.C.A, sustituido por la Ley 1755 de 2015).

Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición lo constituye, el hecho de que el peticionario pueda obtener pronta y oportuna resolución a la petición formulada, 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.

En ese aspecto, el derecho de petición no sólo consiste en obtener una respuesta por parte de las autoridades, sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada. En consecuencia, se requiere que la respuesta se produzca dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible, puesto que prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución.

En ese orden, la Corte Constitucional en la sentencia de revisión T-149/13, con ponencia del Magistrado Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, señaló las reglas básicas que rigen el derecho de petición, en el siguiente sentido:

"(...).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, 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).

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 iníciales 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 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.

4.5.3. 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[11]*Subrayado de la Sala 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.*[12]

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".

---

[11] 15 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.

[12] 16 Sobre el mismo tema la sentencia T-553 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, el derecho de petición no implica, necesariamente una respuesta favorable de las solicitudes; en ese sentido, no puede entenderse que quien recibe una solicitud se encuentre obligado a definir favorablemente las pretensiones del interesado; y, no por ello, debe entenderse vulnerado éste derecho, cuando la autoridad responsable de dar respuesta, lo hace de manera oportuna, aunque el resultado sea negativo para el peticionario. En ese orden de ideas, debe entenderse que:

> *"la resolución a la petición, producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional"*[13].

8.5.-Caso concreto

En el presente asunto, la parte accionada INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA en la impugnación de tutela, solicita que se revoque el fallo de sentencia # 195 de fecha once (11) de diciembre, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena en Primera instancia, el cual declaró la violación por parte del ICA al derecho fundamental del señor LUIS RAMÍREZ FRANCO, y pretende que en su lugar se declare la nulidad de todo lo actuado.

8.6.- Hechos Relevantes Probados

-Copia del derecho de petición elevado por LUIS RAMÍREZ FRANCO, al INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO-ICA el día 19 de octubre del 2017, en el que solicito conceder la protección inmediata al derecho colectivo a la salubridad pública, a un ambiente sano y poner fin a la transgresión por la cría de cerdos en condiciones inadecuadas que generan malos olores y vertimientos que generan la explotación comercial de unas marraneras en el municipio de Turbaco, visible a folio 4 a 7 cdno 1.

-Contestación del ICA a la acción de tutela interpuesta por el actor LUIS RAMÍREZ FRANCO, en la cual se opone a cada una de las pretensiones del

[13] Sentencia T-146 de 2012

peticionario, argumentando que el 14 de noviembre del 2017 si dieron respuesta mediante correo electrónico al actor de tutela informándole del procedimiento a seguir para la atención y respuesta definitiva de la petición elevada, visible a folio 12 y reverso.

-Formulario de visita a predios pecuarios, sobre los predios objeto de la petición interpuesta por el señor LUIS RAMÍREZ FRANCO, anexado por el ICA como prueba en la contestación de la acción constitucional, visible a folio 15 y reverso.

8.7.- Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

A este punto, se tiene que en efecto, la acción de la referencia está dirigida a que sea protegido el derecho fundamental de petición del accionante, en cuanto al, derecho de petición presentado en fecha de 19 de octubre del 2017 por el señor RAMÍREZ FRANCO al INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO y no se encuentra respuesta alguna al derecho de petición por parte del ICA.

En la contestación de la acción de tutela el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO manifestó que si dio respuesta al derecho de petición del actor, a través de un correo electrónico enviado al tutelante, donde le informó sobre del procedimiento que adelantaría para dar respuesta de fondo a la petición de fecha 19 de octubre, señalando que se tuviera en cuenta como prueba el correo electrónico de fecha 14 de noviembre de 2017, visible esto al reverso del folio 12.

Sin embargo, la Sala verifica que la prueba de la que hace mención el ICA en la contestación de la acción de tutela[14], no está aportada en dicha contestación y solo es anexado el formulario de visita a predios pecuarios.

Es entonces que, por lo observado en esta Magistratura, da cuenta que el accionado no probó haber dado respuesta al derecho de petición formulado por el accionante, por tal motivo, si existe vulneración al derecho fundamental de petición, en cuanto a que no se evidencia que se le haya

[14] Fols reverso del folio 12

dado respuesta al derecho de petición presentado por el señor RAMÍREZ FRANCO al ICA.

Por lo anterior, este Tribunal encuentra que, señaladas las precisiones anteriores, se vulnera el derecho fundamental de petición del actor contemplado en el art 23 de la constitución política, como quiera que, lo pretendido por el accionante a través de la acción en comento, está dirigido a que se le resuelva su petición hecha al ICA.

8.8.- Conclusión

Por todo lo manifestado, la respuesta al problema jurídico es positiva, por cuanto uno de los requisitos para que se entienda satisfecho el derecho fundamental de petición es la notificación de la respuesta al peticionario y su constancia, constituye la prueba idónea para determinar que la comunicación es real y efectiva, de conformidad a lo expuesto en el acápite del marco normativo y jurisprudencial planteado dentro de este proveído.

Por lo que el fallo de tutela en primera instancia, de fecha once (11) de diciembre emitido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena debe ser confirmado.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, de fecha once (11) de diciembre de 2017, dentro de la presente acción de tutela.

SEGUNDO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

TERCERO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Por Secretaría del Tribunal, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 011 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ