



Cartagena de Indias D.T. y C., diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

Acción	IMPUGNACIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-008-2019-00215-01
Accionante	MARÍA HILDA GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Accionado	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA- UAEMC
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Violación al derecho de petición, por respuesta extemporánea que no es de fondo ni congruente.</i>

I.- PRONUNCIAMIENTO

Corresponde a la Sala, pronunciarse sobre la impugnación presentada por la señora MARÍA HILDA GONZÁLEZ GONZÁLEZ, contra la sentencia del 23 de octubre de 2019¹ proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió denegar las pretensiones de la acción de tutela.

II.- ACCIONANTE

La presente acción constitucional la instauró la señora MARÍA HILDA GONZÁLEZ GONZÁLEZ, ciudadana venezolana con RAMV 826162410051979 y DNI 18919607

III.- ACCIONADAS

La acción está dirigida en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA- UAEMC.

IV.- ANTECEDENTES

4.1.- Pretensiones².

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

"PRIMERO: Tutelar el derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en favor de maria(Sic) hilda(Sic) gonzalez(sic) gonzalez(Sic).

¹ Fols. 37-39 Cdno 1

² Fol. 4 Cdno 1.



13-001-33-33-008-2019-00215-01

SEGUNDO: Se ordene al(Sic) migración colombia(Sic) resolver de fondo y entregar los documentos, en un término prudente, de las solicitudes presentadas"

4.2.- Hechos³.

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

El 20 de agosto de 2019, radicó derecho de petición ante la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con el objeto de solicitar que sean adelantadas las actuaciones administrativas necesarias para que su hijo Gabriel Enrique Rubio González sea incluido en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos-RAMV y le sea expedido registro que acredite la inclusión. De dicha petición, manifiesta no haber recibido respuesta.

4.3.- Contestación.

4.3.1.- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA- UAEMC⁴.

La accionada señala en su escrito de contestación, el marco jurídico por el cual fue creada y el ámbito funcional que ejerce.

Frente al caso en particular, señala que procedió a solicitar a la Regional del Caribe de la UAEMC, para que rindiera informe sobre la condición migratoria de la actora y las actuaciones adelantadas ante las pretensiones objetos de esta acción de tutela; así, en el informe rendido prescribe que la señora María Hilda González González no posee estatus migratorio, registros o movimientos de ingreso al territorio Colombiano.

Asimismo, aduce que la accionante no posee trámites pendientes, no cuenta con un PEP RAMV por lo que su ingreso al territorio nacional es irregular, dado que en registro aparece con su DNI y frente al derecho de petición por ella interpuesto, expresa que el envío de la respuesta se dio a la dirección anotada por la peticionaria, sin embargo la misma no reside en esa dirección conforme al informe de la empresa 472.

³ Fols. 1-2 Cdno 1

⁴ Fols. 24-28 Cdno 1.



13-001-33-33-008-2019-00215-01

Realiza además la accionada, un recuento de la normatividad que ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión a la afluencia de venezolanos que residen en Colombia, estableciendo que fue creado un permiso especial de permanencia-PEP concedido a ciudadanos venezolanos que cumplan con ciertos requisitos, los cuales han sido modificados con la expedición de diferentes decretos.

Así también, expone que fue creado el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos-RAMV, con un plazo de inscripción, con el único fin de obtener información sobre los venezolanos residentes en territorio nacional y posteriormente, fue reglamentada la expedición del PEP para su otorgamiento a las personas inscritas en el RAMV.

Concluye la accionada del estudió normativo que realizó, que el hijo de la actora no es titular del PEP, por no cumplir con los requisitos dispuestos para ello, por lo tanto, no pueden tramitar y expedir el mencionado documento; añade, que en todo caso es obligación de la accionante adelantar los trámites tendientes a regularizar su situación migratoria y la de su hijo, más no trasladar esta responsabilidad a la administración.

Por otro lado, respecto a las pretensiones de la señora María Hilda González González, manifiesta que, a través de radicado interno No. 20197040728941 el 21 de agosto de 2019 emitió respuesta a la petición, que fue enviada por medio de servicio de correo certificado prestado por la empresa 4-72, sin embargo la peticionaria no reside en el lugar que anotó como dirección en el escrito de derecho de petición.

Por lo anterior, estima la accionada que se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, puesto que respondió a la pretensión de la accionante con la respuesta emitida, por lo cual solicita sea negada la presente acción.

V.- FALLO IMPUGNADO⁵

El Juzgado de primera instancia resolvió, negar la tutela de los derechos invocados por la accionante; en los siguientes términos:

⁵ Fols. 37-39 Cdno 1.



13-001-33-33-008-2019-00215-01

"PRIMERO: Declarar que en el presente caso existe carencia actual de objeto por hecho superado, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. (...)"

El Juez de Primera Instancia, realizó el estudio de la jurisprudencia que a su juicio es aplicable al caso concreto, especialmente en lo que tiene que ver con la configuración de la carencia de objeto; con base en ello y las pruebas allègadas al expediente, encontró acreditado el derecho de petición presentado por la actora ante la UAEMC, así como la respuesta que esta última emitió hacia la peticionaria, por lo que concluye que se presenta la carencia actual de objeto por hecho superado.

VI.-FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN⁶

El accionante, presentó impugnación contra la decisión de primera instancia por considerar que la prueba que presentó la accionada adolece de credibilidad, pues afirma que no es cierto que hayan concurrido a su lugar de residencia.

También expresa, que fue a las instalaciones de la UAEM y no le hicieron entrega de la respuesta del derecho de petición, la cual podía ser enviada a través del correo electrónico que dispuso para efectos de notificación o contactada a través de números telefónicos; situaciones estas, que afirma no ocurrieron.

Manifiesta, que el núcleo del derecho fundamental de petición se concreta con las respuestas de fondo, específicas y congruentes por parte de la administración; sin embargo, indica que en su caso fue determinada la configuración de carencia actual de objeto, siendo que no fue llevado a cabo el mecanismo establecido en la Ley 1755 de 2015.

Por todo lo anterior, estima que como no se surtió el procedimiento para darle efectiva respuesta, su derecho de petición sigue en vilo.

VII.-RECUENTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto de fecha 05 de noviembre de 2019⁷, proferido por el Juzgado de Primera Instancia, concedió la impugnación interpuesta en contra de la

⁶ Fols. 42-44 Cdno 1.

⁷ Fol. 45 Cdno 1.



13-001-33-33-008-2019-00215-01

sentencia de primera instancia, siendo asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el día 13 de noviembre de 2019⁸ y siendo admitida por auto del 14 de noviembre de la misma anualidad⁹; asimismo, por auto de la misma fecha se ofició a la UAEMC, con el fin de que aportará documentación, de ser el caso, tendiente a acreditar envío de respuesta de la petición al correo electrónico de la accionante.

Por mensaje de correo electrónico, fue allegado el 20 de noviembre de 2019¹⁰ constancia que acredita el envío de repuesta al derecho de petición por parte de la UAEMC.

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.

8.2.- Problema jurídico

De conformidad con los argumentos de la impugnación, considera la Sala que se debe determinar sí:

¿Se configuró la carencia actual de objeto, por la repuesta emitida por la UAEMC al derecho de petición presentado por la señora María Hilda González González, o por el contrario, sigue latente la violación al derecho fundamental de petición?

Para resolver los problemas jurídicos abordaremos el siguiente hilo conductor: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición; y (iii) Caso concreto.

⁸ Fol. 2 Cdno 2

⁹ Fol. 4 Cdno 2.

¹⁰ Fol. 17-18 Cdno 2.



13-001-33-33-008-2019-00215-01

8.3.- Tesis de la Sala

La Sala, REVOCARÁ la sentencia proferida por el Juzgado de Primera Instancia, toda vez que existe violación del derecho de petición, dado que la accionada emitió respuesta extemporánea frente a la petición elevada por la accionante, la cual no es de fondo ni congruente. Por lo tanto, no se configura la carencia actual de objeto por hecho superado.

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, o en su lugar la persona que requiere la intervención del juez constitucional se encuentre en una posición de indefensión que no le permita acudir a la vía ordinaria.



13-001-33-33-008-2019-00215-01

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. Presupuestos de efectividad 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 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.

Así mismo, dispone que las peticiones se resolverán dentro de los 15 días hábiles siguientes a su recepción, y de no ser posible contestarla o resolverla en dicho término, "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, 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



13-001-33-33-008-2019-00215-01

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:

" (...) 4.5.1. En relación con los tres elementos iniciales 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. (Subrayado fuera del texto original)

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.

(...) 4.5.3. Así mismo, 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. 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. (Subrayado fuera del texto original)

Frente a este último presupuesto, esto es que el peticionario tenga conocimiento de la respuesta, esta mis Corporación ha esgrimido¹¹:

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T- 149 de 2013 del 19 de marzo 2013. MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Expediente T-3.671.269



13-001-33-33-008-2019-00215-01

"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, de tal manera que logre siempre una constancia de ello" (Subrayado fuera de texto)

8.5.- Caso concreto.

En el presente asunto, la accionante impugnó la sentencia de primera instancia, justificada en que no le ha sido notificada respuesta del derecho de petición, por lo que la violación al derecho de petición sigue latente; no obstante, la parte accionada expresa que envió la repuesta a través de la empresa 472, pero la actora no reside en la dirección que estipuló.

8.5.2.- Hechos Relevantes Probados.

- Derecho de petición presentado por la accionante ante la UAEMC ¹²
- Comprobante registro en el RAMV¹³
- Repuesta al derecho de petición¹⁴
- Constancia expedida por la empresa 4-72, donde se observa como causal de devolución la no residencia del destinatario¹⁵
- Captura de pantalla de mensaje de correo electrónico, por medio del cual le fue enviada la repuesta a la accionante¹⁶

¹² Fols. 6-9 y 29-30 Cdno 1.

¹³ Fols. 10 y 31 ibídem

¹⁴ Fols. 34-35 ibídem

¹⁵ Fol. 36 ibídem y 24 Cdno 2.

¹⁶ Fol. 18 Cdno 2



13-001-33-33-008-2019-00215-01

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

Conforme a lo antes mencionado, se encuentra acreditado dentro del expediente, que la accionante elevó petición el día 20 de agosto de 2019 ante la UAEMC, quien en efecto, como consta también en el material probatorio, remitió respuesta de la solicitud a la dirección física contenida en el escrito de la petición, por medio de la empresa de correo certificado 4-72.

No obstante, en la certificación expedida por 4-72 se observa que no pudieron realizar la entrega de la respuesta del derecho de petición, justificados en que la destinataria no reside en ese lugar, es decir, si bien la accionada intentó notificar la respuesta al derecho de petición, esta no se efectuó.

Ahora bien, encuentra la Sala que en el escrito de derecho de petición objeto de esta acción, se avizora en el apartado correspondiente a la dirección para efectos de notificaciones, que la señora María Hilda González González dispuso además de su dirección física, una dirección electrónica y dos números telefónicos.

Así las cosas, si la UAEMC no pudo efectuar la notificación de la respuesta al derecho de petición a través de la dirección física, esta entidad tenía la posibilidad de realizar la notificación por una vía más rápida y eficaz, esto es, a dirección electrónica: juangonzalez@defensoria.edu.co.

En vista de esta posibilidad, el Magistrado Ponente ofició por medio de auto del 14 de noviembre de 2019 que fue notificado el 15 de noviembre de la misma anualidad¹⁷ a la UAEMC, para que acreditara si había enviado respuesta a través de este medio, documento que en efecto fue aportado al expediente; sin embargo, analiza esta Corporación que la fecha del envío de la respuesta por correo electrónico fue realizado el día 19 de noviembre de 2019, es decir después de que esta Magistratura requirió a la accionada para que demostrará tal situación, esto es, fuera del término legal dispuesto para emitir respuesta.

¹⁷ Fols. 6-7 y 10-12 Cdno 2



13-001-33-33-008-2019-00215-01

No obstante, por lo anterior en principio, se podría configurar la carencia actual de objeto por hecho superado, porque podría pensarse que ya cesó la vulneración del derecho; sin embargo antes de determinar esta situación, es necesario estudiar si la repuesta emitida cumple con los requisitos jurisprudenciales para la efectividad de ese derecho, esto es, que la respuesta sea clara, de fondo y congruente.

Verificada la respuesta emitida por la entidad accionada, encuentra esta Sala que esta no es de fondo ni congruente con lo pedido, puesto que la UAEMC en ese escrito solo estableció el marco normativo que regula la inclusión de personas en el RAMV, indicando los requisitos para ello, sin realizar ningún pronunciamiento frente a la accionante, es decir, no manifiesta si accede o no a la petición de la señora María Hilda González González.

Por lo anterior, le asiste razón a la accionante, como quiera que su derecho fundamental de petición sigue siendo vulnerado por la UAEMC.

9.-Conclusión

En el caso bajo estudió, se encuentra latente la violación al derecho de petición de la señora María Hilda González González, como quiera que la repuesta enviada por la entidad accionada, no constituye una respuesta de fondo ni congruente con lo solicitado. Por lo tanto, no se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, por lo que se revocará la sentencia de primera instancia y en consecuencia, se amparará el derecho fundamental conculcado por el actuar de la accionada.

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: REVOCAR la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, de fecha veintitrés (23) de octubre de 2019, por lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: TUTELAR el derecho fundamental de petición de la accionante, por las razones expuestas en esta providencia.



13-001-33-33-008-2019-00215-01

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior **ORDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA- UAEMC que emita respuesta de fondo, clara y congruente a la petición elevada por la accionante, dentro del término de cuarenta y ocho horas (48) contados a partir de la notificación de esta providencia, por lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

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

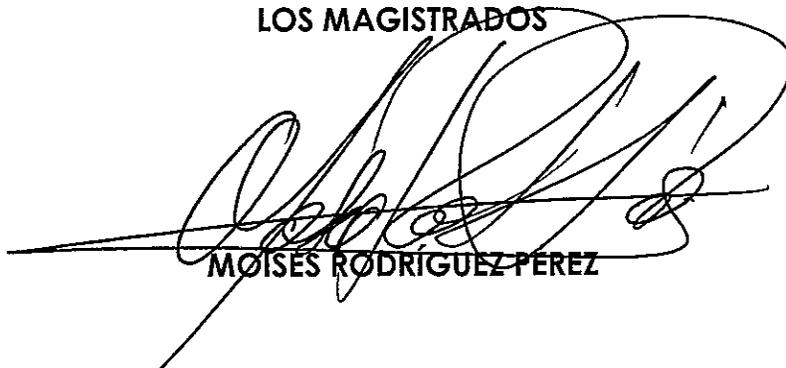
QUINTO: REMÍTASE el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

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

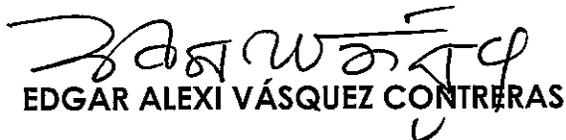
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 084 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS



CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE