

Cartagena de Indias D. T. y C., veintiséis (26) de julio de dos mil veintiuno (2021).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Acción	TUTELA
Radicado	13-001-33-33-001-2021-00118-01
Accionante	ELSA ESTHER PÉREZ ORTEGA
Accionado	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC
Tema	<i>Confirma sentencia de primera instancia - No se configura la carencia actual de objeto por hecho superado cuando el acto que motiva la acción constitucional cesa a raíz de una orden emitida por una Autoridad Judicial</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver sobre la impugnación presentada por la entidad accionada, contra de la sentencia de primera instancia de fecha diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021) proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se amparó el derecho fundamental de petición de la actora respecto a algunas de las peticiones, y declaró la carencia actual de objeto por hecho superado frente a otras.

III. ANTECEDENTES

3.1. Pretensiones¹.

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

"1. Solicito la protección del Derecho Constitucional Fundamental DE PETICIÓN y los demás que usted considere violados y/o amenazados, por la omisión en que ha incurrido la autoridad accionada al no haber contestado la Petición que presentó, el día 03 de Mayo de 2021.

2. Como consecuencia de la protección de los derechos constitucionales fundamentales, se ordene al Director del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC o quien tenga las facultades para hacerlo, dar respuesta a la petición hecha."

¹ Fols. 1 Exp. Digital.

3.2 Hechos².

Manifiesta que, el día 03 de mayo de 2021 presentó ante la Dirección General del ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC, derecho de petición y hasta la presente no se ha obtenido respuesta de la misma.

3.3 CONTESTACIÓN.

3.3.1 INPEC³

El accionado manifestó que el 04 junio de 2021 el grupo de liquidación de fallos judiciales del INPEC mediante oficio 8120-OFAJU-81204-GUFAJ No. 2021EE0098681, le envió respuesta a la abogada ELSA ESTHER PÉREZ ORTEGA, como también dejó en conocimiento que la misma apoderada el día 03 de mayo de 2021 radió 15 solicitudes donde requería las mismas cuestiones, pero de procesos diferentes.

Indicó que, al no recibir respuesta de algunas de las solicitudes radicadas la apoderada inició once (11) acciones de tutelas por los derechos de peticiones que no se han logrado contestar a la fecha, informó que dentro de los mencionados procesos se le ha dado respuesta, agregando que en el transcurso de la semana siguiente se enviarían las copias solicitadas.

3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁴

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, en sentencia del diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021), resolvió:

"FALLA

Primero: *CONCEDER el amparo del derecho de petición de la señora ELSA ESTHER PÉREZ ORTEGA vulnerado por el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC, respecto de la solicitud contenida en el numeral quinto de la petición formulada el 3 de mayo de 2021.*

Segundo: *ORDENAR al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia remita los documentos solicitados en el numeral quinto de la petición formulada el 3 de mayo de 2021.*

Tercero: *DECLARAR la carencia actual de objeto con relación a las solicitudes contenidas en los numerales primero, segundo, tercero y cuarto de la petición elevada el 3 de mayo de 2021."*

² Fols. 1 Exp. Digital.

³ Fols. 10 Exp. Digital.

⁴ Fols. 20-28 exp. digital

13-001-33-33-001-2021-00118-01

La A-quo estimó que, la entidad accionada emitió respuesta a la petición de información y documentación formulada el 03 de mayo de 2021 por la accionante, en la que solicitaba: **i)** expedición de constancia de que la cuenta cumplió con todos los requisitos que establece los Decretos 768 de 1993 y 818 de 1994, para el pago de obligaciones judiciales y en el evento que no informar cuáles son los requisitos faltantes de la cuenta de cobro; **ii)** expedición del turno de pago de los beneficiarios que cumplieron los requisitos de la cuenta e indicar quienes no tienen turno e igualmente informar para cuando se tiene proyectado el pago de la sentencia; **iii)** informar si al haber iniciado un proceso ejecutivo en contra de la entidad para el pago de la sentencia el turno de pago asignado inicialmente cambia o se asigna un nuevo turno o se continúa en la misma lista de turnos; **iv)** informar cual es el número de teléfono directo INPEC para preguntar por el trámite del pago de sentencias y **v)** copia de toda cuenta de cobro en medio magnético.

Que analizada la conducta desplegada por el INPEC, advirtió que el 4 de junio del mismo año, emitió una comunicación mediante la cual se le informó a la actora la imposibilidad de expedir la certificación de cumplimiento de los Decretos 768 de 1993 y 818 de 1994, toda vez que a la fecha de radicación de la solicitud de cobro, esto es, el 17 de marzo de 2020, ya se encontraba vigente el Decreto 2469 de 2015, precisando que la documentación aportada cumplía con lo establecido en el artículo 2.8.6.5.1 de esta última norma.

La A-quo, precisó las respuestas de cada una de las peticiones, concluyendo que frente a las peticiones 1,2,3, y 4, se configuraba la carencia actual de objeto por hecho superado, toda vez que habían sido resueltas por la accionada, desapareciendo las circunstancias fácticas generadoras de la vulneración.

Frente a la petición de expedición de copias, consideró que se configuraba la vulneración del derecho de petición, precisando que el Decreto 491 del 28 de marzo del 2020 tratándose de una petición de documentos, el término para resolverla es de 20 días, prorrogable hasta por 20 más previo aviso al peticionario, encontrando que, el INPEC debió dar respuesta a la misma el 1 de junio de 2020, pero solo lo hizo hasta el 4 de junio de 2020.

3.5. IMPUGNACIÓN⁵

La entidad accionada manifestó que mediante escrito de fecha 18 de junio de 2021, dio respuesta al despacho dentro de la presente acción, respondiendo la

⁵ Fols. 37-38 Exp. Digital.

solicitud de la accionante, remitiendo nuevamente la respuesta del derecho de petición con solución de fondo.

De igual forma, solicitó que se declarara hecho superado, toda vez que dio respuesta de fondo a la petición y notificó la misma.

3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.

Por auto de fecha veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)⁶, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, se concedió la impugnación interpuesta por la accionada contra la sentencia de primera instancia, siendo asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el 2 de julio de 2021⁷, por lo que se dispuso su admisión por proveído del seis (06) de julio del presente año⁸.

IV. -CONTROL DE LEGALIDAD.

Revisado el expediente se observa, que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la alzada.

V.- CONSIDERACIONES

5.1 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.

5.2 Problema jurídico

De conformidad con los argumentos de la impugnación presentada, considera la Sala que el problema jurídico a resolver en el asunto estudiado, se circunscribe a determinar si:

¿Se configura la carencia actual de objeto por hecho superado en el presente caso, con ocasión a la respuesta dada por el INPEC el 18 de junio de 2021 frente a la petición número 5, pese a que la misma fue

⁶ Fols. 46 Exp. Digital.

⁷ Fol. 50 Exp. Digital.

⁸ Fol. 51 Exp. Digital.

resuelta con posterioridad a la orden dada en el fallo de primera instancia?

5.3 Tesis de la Sala

La Sala CONFIRMARÁ la sentencia de primera instancia, porque no existe hecho superado, cuando se subsana la vulneración del derecho alegado, en virtud al fallo de primera instancia, y no antes de producirse el mismo.

5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Para resolver el problema jurídico planteado abordaremos el siguiente hilo conductor: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) Supuestos de existencia de la carencia actual del objeto por hecho superado; y (iii) Caso concreto.

5.4.1 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.

13-001-33-33-001-2021-00118-01

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.

5.4.2 Supuestos de existencia de la carencia actual del objeto por hecho superado.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la carencia actual del objeto se configura cuando *“frente a la petición de amparo, la orden del juez de tutela no tendría efecto alguno o “caería en el vacío”⁹*. Por regla general, esta figura procesal se presenta en aquellos casos en que tiene lugar un daño consumado o un hecho superado.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-439 de 2018, el Órgano de Cierre Constitucional, menciona algunas especificidades de este instrumento jurídico, el texto de la jurisprudencia reza lo siguiente:

“para efectos de resolver el caso examinado resulta conveniente realizar algunas puntualizaciones dando el alcance al marco conceptual descrito por esta jurisdicción:

- (i) *El hecho superado sólo puede producirse de manera previa al proferimiento de una sentencia que ampare el derecho fundamental invocado para su protección.*
- (ii) *Los fallos de tutela son de cumplimiento inmediato, sin perjuicio de que hayan sido impugnados, conforme a lo prescrito en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. Razón por la cual, no constituye hecho superado, sino un simple cumplimiento de sentencia, la conducta que acata la orden impartida por el juez de primera instancia en procura de amparar derechos fundamentales.*
- (iii) *Por lo tanto, en las circunstancias descritas en el párrafo precedente, el ad quem no podría declarar el acaecimiento de un hecho superado, encontrándose limitado a confirmar o infirmar la providencia del a quo.*
- (iv) *Es preciso reiterar que el “hecho superado” sólo se produce cuando las acciones u omisiones del accionado satisfacen íntegramente el derecho fundamental del cual se adujo una vulneración.*
- (v) *Por consiguiente, dicha hipótesis no puede predicarse respecto de derechos fundamentales cuyo resarcimiento dependa de conductas que deban prolongarse en el tiempo, superando el lapso procesal de la tutela. Ello, por cuanto a que en tal circunstancia, al finalizar el trámite constitucional, no se habría satisfecho aun plenamente el derecho invocado y se impediría al accionante ejercer los incidentes de desacato que fueren pertinentes, en caso de que el accionado reincidiera en la conducta vulneratoria alegada en la tutela.*

⁹ Sentencia T- 085 de 2018; Sentencia T- 038 de 2019

5.5 CASO CONCRETO.

5.5.1 Hechos Relevantes Probados.

- Derecho de petición radicado por la accionante el 03 de mayo de 2021, radicada con No. 2021ER0044317¹⁰.
- Oficio No. 8120-OFAJU-81204-GUFAJ No. 2021EE0098681, proferido por el INPEC el 04 de junio de 2021, por medio del cual le da respuesta a la petición anterior¹¹.
- Oficio No. 8120-OFAJU-81204-GUFAJ No. 2021EE0106362, proferido por el INPEC el 18 de junio de 2021, por medio del cual le da respuesta a la petición No. 5 de la accionante¹².

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

En el caso objeto de estudio, la señora ELSA ESTHER PÉREZ ORTEGA, interpuso acción de tutela con la finalidad de obtener el amparo de su derecho fundamental de petición, presuntamente vulnerado por el INPEC, debido a la omisión en suministrar respuesta de fondo y congruente a la petición radicada el 3 de mayo de 2021.

Mediante sentencia de primera instancia, la A-quo resolvió conceder el amparo del derecho de petición de la señora ELSA ESTHER PÉREZ ORTEGA vulnerado por el INPEC, precisando que la accionada no demostró haber respondido la totalidad de las peticiones formuladas por la accionante, más exactamente la solicitud número 5, correspondiente a la expedición de copias. Respecto a las peticiones 1,2,3, y 4 declaró la carencia de hecho superado, por haber sido resueltas.

La entidad accionada como fundamento de su impugnación, manifestó que el 18 de junio de 2021, remitió a la accionante las copias solicitadas, configurándose el hecho superado en el presente asunto.

Habiendo realizado un análisis de las razones expuestas por la entidad accionada, encuentra esta Sala que resulta pertinente estudiar si en el asunto que nos ocupa, se configuran los presupuestos de existencia de la carencia actual de objeto por hecho superado, una vez que la accionada dio respuesta

¹⁰ Fol. 4

¹¹ Fols. 18-19

¹² Fol. 39

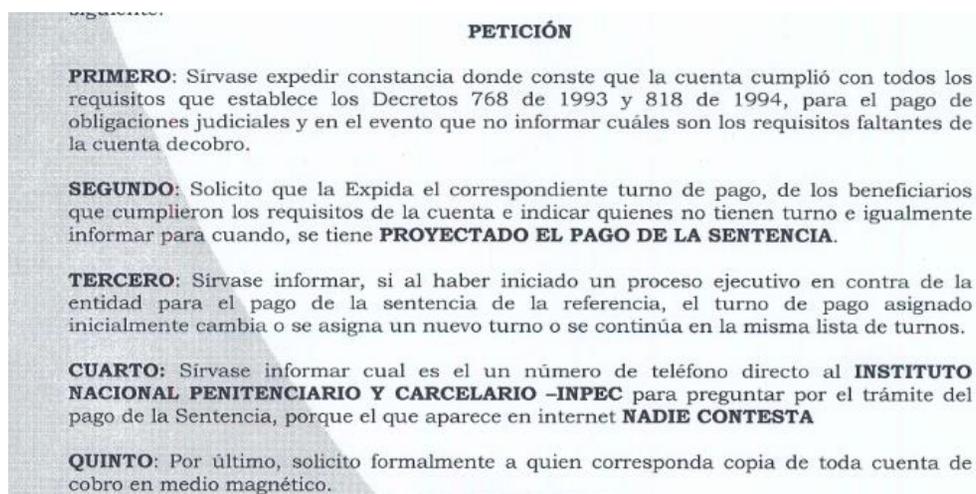


13-001-33-33-001-2021-00118-01

a la petición con posterioridad al fallo impugnado, finalizando con la vulneración al derecho fundamental de la accionante.

Conforme a la jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional ha indicado que, (i) *El hecho superado sólo puede producirse de manera previa al proferimiento de una sentencia que ampare el derecho fundamental invocado para su protección.*

En el presente asunto, de las pruebas allegadas se encuentra que, mediante petición del 03 de mayo de 2021, con radicado 2021ER0044317, la parte accionante solicitó ante el INPEC, la siguiente información:¹³



Cabe destacar en primer lugar que, si bien la Ley 1755 de 2015, señaló un término para responder peticiones de 15 días hábiles siguientes a su recepción, no obstante, dentro del marco de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió Decreto Legislativo 491 de 2020, que estableció en su artículo 5 ampliar los términos que detentan las autoridades públicas y particulares que ejercen funciones públicas para atender las peticiones, disponiendo que el término general para resolver peticiones será de 30 días, **exceptuando aquellas que impliquen peticiones de documentos o de información, cuyo término será de 20 días**, y las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo, cuyo término será de 35 días, contados a partir del día siguiente a su recepción.

Así las cosas, se tiene que la petición fue Recepcionada el 3 de mayo de 2021 por lo que el término de los 20 días por tratarse de una solicitud de información

¹³ Fol. 4



13-001-33-33-001-2021-00118-01

y documentos, vencían el 1 de junio de 2021, siendo resuelta por la entidad el 4 de junio del presente año, con posterioridad a la presentación de esta acción, esto es, 1 de junio.

La entidad accionada manifestó haber dado respuesta a la petición en fecha 4 de junio de 2021, mediante Oficio No. 8120-OFAJU-81204-GUFAJ No. 2021EE0098681¹⁴, encontrándose tal y como lo expuso la A-quo resueltas de fondo y concreto las peticiones 1,2,3, y 4; sin embargo, respecto a la número 5 consistente en la entrega de las copias de todas las cuentas de cobro, manifestó lo siguiente:

"Se remitirá copia del expediente en el transcurso de la semana entrante dado la cantidad copias solicitadas por usted y su compañero EDUCARDO BUELVAS FERNANDEZ

El artículo 15 de la ley 962 de 2005, contempla:

ARTÍCULO 15. DERECHO DE TURNO. <Ver Notas de Vigencia> Los organismos y entidades de la Administración Pública Nacional que conozcan de peticiones, quejas, o reclamos, deberán respetar estrictamente el orden de su presentación, dentro de los criterios señalados en el reglamento del derecho de petición de que trata el artículo 32 del Código Contencioso Administrativo, sin consideración de la naturaleza de la petición, queja o reclamo, salvo que tengan prelación legal. Los procedimientos especiales regulados por la ley se atenderán conforme a la misma. Si en la ley especial no se consagra el derecho de turno, se aplicará lo dispuesto en la presente ley.

Cuando se trate de pagos que deba atender la Administración Pública, los mismos estarán sujetos a la normatividad presupuestal."

Se encuentra acreditado que, el INPEC a través de Oficio No. 8120-OFAJU-81204-GUFAJ No. 2021EE0106362 de fecha 18 de junio de 2021¹⁵, remite las copias solicitadas, indicando que se encontraban en 2 archivos PDF, uno de ellos contaba con 59 páginas y el otro con 53 paginas, evidenciándose con dicho correo 2 documentos PDF adjuntos, lo anterior fue enviado con destino a la siguiente dirección electrónica accionjuridicasas@gmail.com, coincidiendo esta misma con la suministrada por la actora con el presente escrito de demanda de tutela¹⁶ y en la petición¹⁷ objeto de este asunto.

Pese a lo anterior, dicha respuesta fue emitida con posterioridad al fallo de primera instancia, esto es, 17 de junio de 2021, en ese sentido, si bien se encuentra demostrado el cumplimiento de la sentencia de primera instancia, no es posible declarar la carencia de objeto por hecho superado, toda vez que, la cesación de la vulneración del derecho de petición, en este caso, no

¹⁴ Fols. 18-19

¹⁵ Fol. 39

¹⁶ Fol. 3

¹⁷ Fol. 4

13-001-33-33-001-2021-00118-01

fue producto del actuar diligente del INPEC, sino en cumplimiento de la orden impartida en la sentencia en mención.

En consecuencia, esta Sala confirmará la sentencia de primera instancia por lo aquí expresado.

VI.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley;

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia, por las razones aquí expuestas.

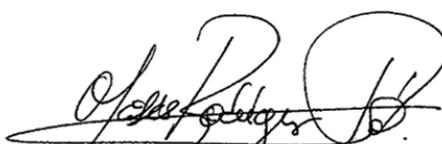
SEGUNDO: NOTIFÍQUESE las partes y al Juzgado de primera instancia, en la forma prevista en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No.039 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS



JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ