



Cartagena de Indias, D. T. y C., catorce (14) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICADO Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	ACCIÓN DE TUTELA (IMPUGNACIÓN)
Radicado	13-001-33-33-002-2018-00142-01
Demandante	MARIA CRISTINA RUIZ NORIEGA
Demandado	NACIÓN- MINISTERIO DE TRABAJO – DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLÍVAR- INSPECCIÓN DEL TRABAJO DE CARTAGENA- GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Tema	Derecho fundamental de petición

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver la impugnación presentada por la accionante contra la Sentencia proferida el 12 de julio de 2018 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena de Indias, por medio de la cual negó el amparo deprecado.

II. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes planteados por la parte accionante.

1.1. El 27 de septiembre de 2017, la señora MARIA CRISTINA RUIZ interpuso derecho de petición en interés particular ante la NACIÓN- MINISTERIO DE TRABAJO – DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLÍVAR- INSPECCIÓN DEL TRABAJO DE CARTAGENA- GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA, con el fin de iniciar una investigación en contra de LA CAJA DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA, por la presunta violación de sus derechos laborales.

1.2. En dicho memorial, se presentaron las siguientes pretensiones:

- Que la Dirección Territorial Bolívar del Ministerio de Trabajo se sirva efectuar vigilancia especial y administrativa en contra de la caja de previsión de la Universidad de Cartagena a fin de investigar respecto del retiro del sistema de seguridad social realizado a la trabajadora MARIA CRISTINA RUIZ NORIEGA





identificada con cedula de ciudadanía C.C. 22'790.772 sin que hay sido despedida o desvinculada de su cargo.

- Que la Dirección Territorial Bolívar del Ministerio del Trabajo se sirvan ordenar la Caja de Previsión Social de la Universidad de Cartagena que cancele los aportes a seguridad social en favor de la trabajadora MARIA CRISTINA RUIZ NORIEGA identificada con C.C. 22'790772 de Cartagena que se encuentren sin cancelar.
- Que en el transcurso de la vigilancia especial, de encontrar mérito para imponer sanción, la Dirección Territorial Bolívar del Ministerio del Trabajo, inicie investigación en imponga sanción a la Caja de Previsión Social de la Universidad de Cartagena por omisión en el pago de los aportes a seguridad social por concepto de salud, pensión y riesgos laborales a nombre de la trabajadora MARIA CRISTINA RUIZ NORIEGA identificada con C.C. 22'790772 de Cartagena.

1.3. Recibido el pre anotado memorial, le correspondió por reparto el número radicado **11EE20173100100000283** al **GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA** correspondiéndole el impulso de dicho trámite al **INSPECTOR DEL TRABAJO N. 6 DR. CRECENCIANO ESCORCIA REYES**

1.4. Afirma la accionante que no obstante haber radicado los documentos en la oficina de la entidad accionada y pese a esperar un lapso prudencial a fin de conocer información y/o respuesta a la petición, hasta el momento de interposición del presente memorial de amparo, EL GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN SECCIONAL BOLÍVAR, no se ha notificado decisión alguna.

1.5. Conforme a lo anterior, mi poderdante mediante misiva petitoria del 9 de abril de 2018, interpuso solicitud de impulso al interior de vigilancia especial y administrativa elevada anteriormente la cual sintetizamos de la siguiente manera:

Petición

Que la Dirección Territorial Bolívar del Ministerio del Trabajo se sirva efectuar impulso procesal al interior de trámite de vigilancia especial y administrativa en contra de la caja de previsión de la Universidad de Cartagena radicada el 21 de septiembre del año 2017 donde se solicitud que:





- Investigar respecto del retiro del sistema de seguridad social realizado a la trabajadora MARIA CRISTINA RUIZ NORIEGA identificada con C.C. 22'790772 sin que se haya sido despedida o desvinculada de su cargo.
- Ordenar a la caja de prevención social de la Universidad de Cartagena que cancele los aportes a la seguridad social en favor de la trabajadora MARIA CRISTINA RUIZ NORIEGA identificada con C.C. 22'790772 DE Cartagena que se encuentren sin cancelar.
- Que en el transcurso de la vigilancia especial, de encontrar mérito para imponer sanción, la Dirección Territorial de Bolívar del Ministerio del Trabajo, inicie investigación e imponga sanción a la caja de prevención social de la universidad de Cartagena por la omisión en el pago de los aportes a seguridad social por concepto de salud, pensión y riesgo laborales a nombre de la trabajadora MARIA CRISTINA RUIZ NORIEGA C.C. 22'790772 de Cartagena.

1.6. Se encuentra vencido el término consagrado en la ley para atender las peticiones, y por lo tanto, se encuentra configurada una palpable violación al derecho fundamental de petición toda vez que el GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN SECCIONAL BOLÍVAR, INSPECTOR DEL TRABAJO N6. DR. CRECENCIANO ESCORCIA REYES.

2. Pretensiones.

Se señalan como pretensiones las siguientes:

"A) **TUTELAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION** radicado en cabeza de mi poderdante de mi poderdante MARIA CRISTINA RUIZ NORIEGA, ordenando LA NACION , RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO – MINISTERIO DEL TRABAJO , DIRECCION SECCIONAL BOLIVAR- INSPECCION TRABAJO DE CARTAGENA-GRUPO DE INSPECCION PREVENCIÓN Y VIGILANCIA , INSPECTOR DE TRABAJO N 6 DR. CRECENCIANO ESCORCIA REYES, entidad del poder público central, representada legal mente por la DRA. GRISELDA JANETH RESTREPO GALLEGO, o quien haga sus veces al momento de la notificación del presente libelulo tutelar, que en un término perentorio de cuarenta y ocho horas (48) contados a partir del día siguiente de la notificación personal del auto que admite la presente acción de tutela, atienda la pretensión invocada en sendas misivas



petitorias adiadas del 27 de septiembre de 2017 y el 9 de abril de 2018 que hasta la presente se encuentra sin respuesta."

"B) De conformidad con lo pregonado en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991 prevenir a LA NACION, RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO – MINISTERIO DEL TRABAJO, DIRECCION SECCIONAL BOLIVAR- INSPECCION TRABAJO DE CARTAGENA- GRUPO DE INSPECCION PREVENCIÓN Y VIGILANCIA, INSPECTOR DE TRABAJO N 6 DR. CRECENCIANO ESCORCIA REYES, persona jurídica de derecho público, representada legalmente por la DRA. GRISELDA JANETH RESTREPO GALLEGO, o quienes hagan sus veces al momento de la notificación del presente memorial de tutela para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron pábulo para interponer la presente acción de tutela, so pena de ser sancionado."

"C) **CONDENAR** en abstracto a LA NACION, RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO – MINISTERIO DEL TRABAJO, DIRECCION SECCIONAL BOLIVAR- INSPECCION TRABAJO DE CARTAGENA- GRUPO DE INSPECCION PREVENCIÓN Y VIGILANCIA, INSPECTOR DE TRABAJO N 6 DR. CRECENCIANO ESCORCIA REYES, persona jurídica de derecho público, representada legalmente por la DRA. GRISELDA JANETH RESTREPO GALLEGO, o quienes hagan sus veces al momento de la notificación del presente memorial de tutela al PAGO DE LAS COSTAS DEL PRESENTE PROCESO, todo esto en consonancia con el artículo 25 del decreto 2591 de 1991."

"D) RECONOCER PERSONERIA JURIDICA DESDE EL MOMENTO DE ADMISION DEL PRESENTE LIBELO TUTELAR, al togado CRISTIAN IGNACIO CUBAS GALLEGO, quien conforme a poder adjunto, se encuentra facultado para interponer acción de tutela en representación de la señora MARIA CRISTINA RUIZ NORIEGA, en virtud de memorial poder extendido para defender los derechos fundamentales a interponer peticiones respetuosas."

3. Actuación procesal relevante.

Actuando a través de apoderado, el señora MARIA CRISTINA RUIZ NORIEGA presentó acción constitucional de Tutela el 28 de junio de 2018, contra NACIÓN- MINISTERIO DE TRABAJO – DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLÍVAR- INSPECCIÓN DEL TRABAJO DE CARTAGENA- GRUPO DE PREVENCIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA, con el fin de iniciar una investigación en contra de



LA CAJA DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA (Fol. 1-9 primer cuaderno)

Consta en acta de reparto, que correspondió al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena de Indias. (Fol. 47 primer cuaderno)

Por medio de auto de fecha de 29 de junio de la misma anualidad, el *aquo*, decidió admitir la demanda. (Fol. 49-50 primer cuaderno)

El 11 de julio de 2018, la accionada dio contestación a la demanda. (Fol. 56-57 primer cuaderno)

En sentencia de 12 de julio de 2018, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena de Indias, negó las pretensiones de la accionante, exponiendo sus razones de fondo en la parte motiva dentro de la misma providencia. (Fol. 63- 69 primer cuaderno)

El 17 de julio de 2018, la accionante presentó escrito de impugnación contra la providencia de fecha de 11 de julio de la misma anualidad. (Fol. 71-72 primer cuaderno)

A través de auto de 19 de julio de esta anualidad, el *aquo* consideró procedente conceder la impugnación, aludiendo que el mismo fue interpuesto dentro del término pertinente para ello. (Fol. 74 primer cuaderno)

3.1 Admisión y notificación.

La acción de tutela de la referencia, se presentó el día 28 de junio de 2018, correspondiéndole su reparto al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena de Indias, tal y como consta en el folio 47 del expediente; mediante providencia de fecha de 29 de junio de la misma anualidad se procedió a admitir la acción instaurada, encaminada a obtener un informe completo sobre los hechos expuestos, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 del decreto 2591 de 1991, sobre el asunto materia de esta acción.

3.2 De la contestación de la demanda (Folio 56-57)



Ministerio del trabajo dirección territorial – bolívar coordinación grupo prevención, inspección, vigilancia y control.

La accionada en su informe, se pronunció diciendo, de acuerdo con los planteamientos expresados sobre el tema objeto de examen, dentro del curso de la actuación administrativa laboral de la referencia, esta autoridad administrativa viene adoptado todas y cada una de las medidas y gestiones administrativas de rigor para lograr el esclarecimiento de los hechos que dieron origen a la presente queja por parte de la señora MARIA CRISTINA RUIZ NORIEGA contra la empresa CAJA DE PREVISION SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA, desde la presentación de la misma hasta la fecha, tal y como se puede apreciar en el expediente.

La querellante y su apoderado tienen pleno conocimiento de todas y cada una de las actuaciones que ha autorizado esta autoridad administrativa para lograr el cabal esclarecimiento de los hechos que originaron la presente queja, debido a que dadas la ineptitud de la empresa de servicios de correo autorizada al efecto "472", la quejosa directamente a colaborado con el envío y entrega de comunicaciones emitidas por esta autoridad administrativa, tal y como consta en el expediente.

En consecuencia, no le es dable deprecar la falta de respuesta y de conocimiento de la petición presentada, por cuanto el acercamiento continuo y directo con esta autoridad administrativo, quien se encuentra adoptando las medidas necesarias para lograr el esclarecimiento de tales hechos. Sin que ello implique obligar a la CAJA DE PREVISION SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA a cancelarle los presuntos aportes a la quejosa, debido a que ello es competencia de la justicia ordinaria, para lo cual la accionante podrá acudir a la justicia ordinaria, para efectos de que el juez de la república se sirva decolarle el derecho.

4. Sentencia de primera instancia (Folios 80-84)

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia del 12 de julio de 2018, resolvió negar el amparo de tutela a los derechos fundamentales invocados por la actora, argumentando en síntesis lo siguiente:



"(...)

Conforme al material probatorio aportado al expediente, se evidencia efectivamente que se radicaron dos solicitudes ante la accionada con el propósito se iniciara investigación en contra de la Caja de Previsión Social de la Universidad de Cartagena.

(...)

Igual mente, se observa que el ministerio de Trabajo- Dirección seccional Bolívar Inspección de Trabajo de Cartagena Grupo de Inspección, Prevención, y Vigilancia a través de los Oficios calendado 31 de octubre de 2017, 30 de enero 2018 y 06 de junio de 2018 ha puesto en conocimiento de la actora y de la entidad contra la cual solicito se iniciara una investigación, que se apertura una investigación preliminar que busca el recaudo de pruebas para establecer si hay merito o no para para adelantar procedimiento sancionatorio laboral contra la Caja de Previsión Social de la Universidad de Cartagena. Esta situación es corroborada en el informe que presentó a esta judicatura la referida entidad.

Lo precedente conduce a afirmar que la entidad que conforma el extremo pasivo no ha vulnerado derecho fundamental alguno, se reitera su actuar ha sido diligente y conforme a la ley, da cuenta el despacho que ha indicado y precisado la actuación adelantada con fundamento en la petición que elevara la actora

(...)

Así se comprueba con la expedición del Auto de Averiguación Preliminar fechado 30 de octubre de 2017 a través del cual se decretan unas pruebas, estableciendo que una vez se haya surtido el objeto de éstas, se resolverá la investigación preliminar iniciada atendiendo lo dispuesto en el artículo 47 de la ley 1437 de 2011. Bajo este entendido se reitera aún no se puede predicar transgresión de garantías fundamentales.

No obstante lo anterior, en virtud de lo estipulado en la legislación se prevendrá a la autoridad accionada continúe la actuación administrativa iniciada con ocasión de la solicitud presentada por la accionante y la culmine sin mayores dilaciones, puesto que si bien el ordenamiento jurídico no ha estipulado un término dentro del cual deba surtirse la misma, la autoridad debe resolver en



un plazo razonable si apertura o no el proceso sancionatorio. Lo anterior con fundamento en la funciones de inspección, vigilancia y control de cumplimiento de las disposiciones laborales y de las garantías mínimas en instituidas en cabeza del Ministerio del Trabajo.

Así las cosas, esta agencia judicial concluye que actualmente no hay vulneración por parte de la accionada del núcleo del derecho de petición y debido proceso de la señora María Cristina Ruiz Noriega, razón por la cual, se negara el amparo solicitado de tutela"

5. Impugnación de la sentencia (Folio 71)

El día 17 de julio de 2018, la accionante presentó escrito de impugnación, contra el fallo de tutela de fecha 12 de julio de 2018, notificado el 13 de julio de la misma anualidad, a través de buzón de correo electrónico (folio 71), esto es, dentro de la oportunidad legal.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Es competente esta Corporación para conocer de la impugnación propuesta por la parte accionada, por tratarse de un fallo proferido en primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena.

El artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, enseña que la impugnación de los fallos de tutela será conocida por el superior jerárquico del Juez de primera instancia, siendo esta Corporación el superior de los Jueces Administrativos del Circuito de Cartagena.

2. Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, la Sala identifica los siguientes problemas jurídicos:

¿En el sub iudice se existe violación del derecho fundamental de petición?



De ser positiva la respuesta al problema planteado, se revocará el fallo impugnado y se considerará el amparo, en caso contrario se confirmará.

3. Tesis de la Sala

La Sala CONFIRMARÁ la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, en fecha 12 de julio de 2018, al considerar que en el sub judice la solicitud de amparo no se encuentran vulneradas las pretensiones presentadas por la parte actora, ya que se evidencia dentro del proceso que las respuestas a su derecho de petición se encuentran aún en trámite, y por tratarse de una actuación administrativa no posee termino de vencimiento, es abierto.

La anterior tesis se funda en los argumentos que se exponen a continuación.

4. La Acción de Tutela. Su Naturaleza Jurídica

Con la expedición de la Constitución de 1991 se instituyó en nuestro ordenamiento la Acción de Tutela, como herramienta idónea para la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales.

4.1. Requisitos de procedencia

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, y los artículos concordantes del decreto 2591 de 1991 por el cual se regula el trámite de la acción de tutela, ésta requiere para su procedencia el cumplimiento de los siguientes presupuestos: deserto

4.1.1 La Subsidiariedad o Residualidad:

Se refiere a que la Acción de tutela procede únicamente cuando no existe otro medio de defensa judicial para hacer valer los derechos fundamentales que se estimen vulnerados o amenazados, es decir, que los asociados debemos agotar las herramientas judiciales que el legislador haya establecido, para poder acudir ante el Juez Constitucional.



Sin perjuicio de lo anterior, no se aplicará la subsidiariedad cuando el Actor pretenda, con la Acción de Tutela, evitar un perjuicio irremediable con ocasión a la vulneración del derecho esbozado, o cuando los mecanismos ordinarios se tornen ineficaces, teniendo en cuenta las condiciones de debilidad manifiesta en que se pueda encontrar la persona a causa de factores físicos, económicos o sociales, ajustándose así al criterio esgrimido por la Corte Constitucional, como se cita a continuación:

"De acuerdo con el artículo 86 superior, la acción de tutela procede, como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial pues se trata de un mecanismo subsidiario de protección y no de uno susceptible de remplazar los medios judiciales ordinarios. Con todo, el mismo precepto superior consagra un supuesto en el que la acción de tutela procede a pesar de la existencia de tales medios judiciales: Hay lugar al amparo constitucional de los derechos cuando se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, perjuicio que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, solo concurre cuando es inminente, grave y de urgente atención".¹

Al respecto el inciso 3º del artículo 86 superior dice:

*"Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, **salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.**" (Negritas fuera de texto).*

4.2. La inmediatez:

La Acción de Tutela debe ser interpuesta en un tiempo razonable, teniendo en cuenta la ocurrencia del hecho o la omisión generadora de la amenaza o violación del derecho invocado.

La razón de ser de la inmediatez es la prevalencia misma del derecho fundamental conculcado, en el entendido de que no tendría objeto amparar un derecho en el que la violación se haya consumado sin que se pueda restablecer éste a su estado natural.

4.3. La especialidad:

La razón de ser o el objeto de la Acción de Tutela es la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales especiales, es decir, procede

¹ Corte Constitucional Sentencia SU- 901 de 2005. Expediente N° T-905903. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.



Únicamente para proteger esta clase de derechos y no para otros, ahí la especialidad de la Acción.

Sin embargo es posible que la Acción de Tutela proceda para proteger derechos de otra categoría (v.gr. los Derechos Colectivos) cuando estos tengan conexidad directa con los Derechos Constitucionales Fundamentales.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

6.4.1.- DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN.

Con relación al derecho de petición la Constitución Política colombiana, consagra en su artículo 23 lo siguiente:

"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".

Así pues, el derecho de petición consagra, por un lado la facultad de presentar solicitudes respetuosas a las entidades públicas y privadas. Y por el otro, el derecho a obtener respuesta oportuna, clara, competente y de fondo al asunto solicitado.

En ese orden de ideas, del texto constitucional se erige como elemento fundamental del derecho de petición, la obligación por parte de la autoridad y el derecho de la persona, de obtener una respuesta pronta, de manera que, no se encuentra sometida al arbitrio del funcionario correspondiente la oportunidad para resolver la petición elevada, sino que la misma se circunscribe a los términos establecidos por la ley. Por tanto, cuando se vislumbra una demora injustificada para dar respuesta a una petición, se configura la vulneración al derecho fundamental de petición.

La jurisprudencia constitucional también ha resaltado que la respuesta de la autoridad debe incluir un análisis profundo y detallado de los supuestos fácticos y normativos que rigen el tema, así, se requiere "una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el



particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses". Se consagra el deber de las autoridades de resolver de fondo las peticiones elevadas antes ellas, y no suficientes ni acordes con el artículo 23 constitucional las respuestas evasivas, que no plantean una solución de fondo: "la respuesta de la administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite²"

La Corte constitucional ³ha definido los elementos característicos del derecho fundamental de petición, así:

"(...) a) el derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

"b) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de la nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no se resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

"c) **La respuesta debe cumplir con los requisitos: 1.oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.**

"d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en cuan respuesta escrita.

"e) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición"

² Sentencia T-046 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño

³ Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional Sentencia T-377 de 2000, Magistrado ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.



"f) el derecho de petición también es aplicable a la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T- 294 de 1997 y T-457 de 1994." (Negritas de la Sala)

De conformidad con la citada jurisprudencia, para que se entienda satisfecho el derecho de petición, resuelta necesaria que a la solicitud se le dé respuesta oportuna, que se resuelva de fondo la petición, de forma clara, expresa y congruente con lo solicitado, y que dicha respuesta se ponga en conocimiento del penitenciario, de tal forma que, la ausencia de uno de estos requisitos conlleva a la vulneración del anotado derecho fundamental por parte del funcionario correspondiente.

Con relación al término para resolver las peticiones presentadas ante una entidad, la ley 1755 de 2015 en su artículo 14 consagra, lo siguiente:

"Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición debe resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de los documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva a una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recuperación.

Parágrafo. Cuando extensionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresado los motivos de la demora y señalado la vez el plazo razonable en que se



resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

5.1.2. Sobre la notificación de la respuesta del derecho a las peticiones elevadas y el debido proceso

Siendo el derecho a obtener una pronta comunicación de lo decidido, componente del núcleo esencial del derecho fundamental de petición y por tanto el debido proceso que debe surtirse cuando éste se ejerce, preciso es referirse a cómo debe cumplirse esa obligación de poner en conocimiento del peticionario la respuesta a lo solicitado por éste.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – C.P.A.C.A., en su artículo 66 establece que los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados a las partes de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67,68,69 y siguiente de ese plexo normativo.

Los artículo 68 y 69 ibídem regulan la notificación personal de las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, disponiendo la forma en que debe practicarse esa diligencia y los efectos que para el debido proceso administrativo generan las irregularidades que se comentan en su realización.

Conforme a dichas normas, en el evento en que no exista otro medio más eficaz de informar al interesado, se enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figure en el expediente o pueda obtenerse del registro mercantil, para que se comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguiente a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Por su parte, el artículo 69 ibídem señala que en los casos en que no "pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación", esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo, el aviso deberá indicar su fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las



autoridades ante quien deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente a la entrega del aviso en lugar de destino.

Así mismo, precisa que cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) día, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En suma, dada la trascendencia que para la protección del derecho de petición tiene asegurar que el peticionario sea enterado de la respuesta dada por la administración lo pedido, las citadas normas se encargaran de establecer las ritualidades que han de seguirse para el logro de la finalidad, las cuales revisten carácter sustancial no sólo por ser inherentes a la esencia de la garantía del derecho a pedir, sino por hacer parte igualmente del debido proceso administrativo que se desencadena cuando dicho derecho se ejerce.

5.2- Debido Proceso Administrativo.

El debido proceso, es un derecho fundamental de raigambre constitucional, que tiene su fundamento en el artículo 29 de la Carta Política. Dicho derecho se traduce en la observancia de todos los procedimientos, trámites y ritualidades propios de los diferentes procesos, e involucra no solo a las actuaciones judiciales, sino también administrativas.

Sobre este derecho, la Corte Constitucional⁴ ha manifestado: *“La jurisprudencia de esta Corte ha definido el debido proceso administrativo como: (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”.* Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca *“(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la*

⁴ Corte Constitucional, SENTENCIA T-010 DEL 20 DE ENERO 2017, MP Dr. ALBERTO ROJAS RIOS.





validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados".

6. CASO CONCRETO

6.1. Hechos probados relevantes.

6.1.1. Se encuentra probado dentro del proceso:

- Copia de petición presentada por la accionada el 27 de septiembre de 2017 radicado N. 11EE20173100100000285 reiterada mediante escrito adiado 9 de abril de 2018, con el fin que iniciara investigación en contra de la Caja de previsión Social de la universidad de Cartagena (fol. 11-12-y 45).
- Escrito de contestación de tutela presentado por la accionada (56-61)
- Copia de oficio 31 octubre de 2017 comunicando a la actora el inicio de la investigación preliminar (folio 36)
- Copia de oficio 30 de enero de 2018 comunicando a la Caja de Previsión Social de la Universidad de Cartagena el auto de trámite de averiguación preliminar(folio 39)
- Copia de Auto de averiguación Preliminar fechado 30 de octubre de 2017 (folio 40)
- Copia del requerimiento efectuado a la Caja de Previsión Social de la Universidad de Cartagena fechado 06 de junio de 2018 (folio 43)

6.- Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

En el caso bajo estudio se pretende la protección del derecho fundamental de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, al no haber dado respuesta de fondo y oportuna, la accionada la petición presentada por la señora MARIA CRISTINA RUIZ NORIEGA, radicada ante el Ministerio del trabajo- Dirección seccional de Bolívar- Grupo de Inspección, Prevención y Vigilancia el día 27 de septiembre de 2017 (FL 11-12).



El objeto de la petición impetrada por la actora, es que la accionada inicie investigación contra la Caja de Prevención Social de la Universidad de Cartagena, por la presunta violación de sus derechos laborales.

En su defensa (folios 56-57), la accionada manifiesta que no existe violación del derecho fundamental alegado; teniendo en cuenta que la peticionaria solicitó es el inicio de una investigación, la cual se rige por lo dispuesto en el artículo 47 de CPACA, sobre procedimiento sancionatorio administrativo y se le ha dado inicio a la actuación administrativa correspondiente, la cual se encuentra en averiguación preliminar, al no existir prueba de la cual se pueda inferir que la Caja de Prevención Social de la Universidad de Cartagena ha incurrido en las conductas que le son endilgadas y señala que la peticionaria ha sido enterada de todo las actuación surtida.

A su turno, A quo negó el amparo de deprecado, al considerar que la accionada no ha violado el derecho fundamental alegado, por cuanto ha sido diligente, dando inicio a la correspondiente actuación administrativa, expidiendo el auto de prueba del 30 de octubre de 2017, a fin de concluir la averiguación preliminar y establecer si hay mérito para sancionar a la Caja de Prevención Social de la Universidad de Cartagena. Señala que el ordenamiento jurídico no señala un término dentro del cual se deba surtir la actuación administrativa en cuestión; no obstante previene a la accionada para que continúe con dicho trámite y resuelva en un plazo razonable si apertura o no el proceso sancionatorio.

A su vez, la actora inconforme con la decisión de primera instancia, la impugnó, oportunamente.

Dentro de este contexto, procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, así como los hechos probados.

En primer lugar, se advierte que efectivamente el objeto de la petición que dio lugar a la presente acción es que la accionada ejerza vigilancia especial y administrativa en contra de la Caja de Prevención Social de la Universidad de Cartagena, a fin de investigar a dicha entidad, por el la desvinculación de la



peticionaria del sistema de seguridad social, a pesar de no haber sido desvinculada de su cargo.

Es necesario precisar que de conformidad con el numeral 14 del artículo 2 del Decreto 4108 de 2011, el Ministerio del Trabajo, tiene entre sus funciones la de "Ejercer, en el marco de sus competencias la prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo y empleo, e imponer las sanciones establecidas en el régimen legal vigente".

A su turno, los inspectores de trabajo, tiene como función general, la de inspección, vigilancia y control en todo el territorio nacional⁵, y como funciones principales, entre otras, la preventiva, coactiva o de policía administrativa, conciliadora y de mejoramiento de la normatividad laboral.⁶

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatorias, regulación que es aplicable a dichas actuaciones, cualquiera que sea la autoridad que las adelante. Así, el artículo 47 de dicho estatuto preceptúa:

"Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso."

Así las cosas, en el sub judice, la accionada en aplicación de la norma en cita, procedió a iniciar averiguación preliminar, lo cual hizo mediante el auto de fecha 30 de octubre de 2017 (Fl 40); ordenando la práctica de pruebas.

La apertura de la averiguación preliminar fue comunicada a la accionante (fl. 36) igual mente a la Caja de Previsión Social de la Universidad de Cartagena (FL 39) , donde se indicó la obligación de suministrar las pruebas requeridas en

⁵ Artículo 1 de la ley 1610 de 2013

⁶ Artículo 3 ibídem



un término de 5 días; esta comunicación fue entregada a la destinataria el 29 de mayo de 2018. Frente a la renuncia de la Caja de Previsión social de la Universidad de Cartagena, la accionada la requirió mediante oficio del 6 de junio de 2018 (Fl. 44) y le concedió un término de 10 días para que explicara el por qué no había suministrado la información requerida.

Del informe rendido por la accionada el 11 de julio de 2018 (Fls. 56-57) dentro del presente trámite, se infiere que aún no se ha resuelto la averiguación preliminar, no obstante que han transcurrido aproximadamente 10 meses desde su apertura. Ciertamente es que, que la ley no establece término legal, no habilita para que la autoridad administrativa prolongue en el tiempo indefinidamente la conclusión de las actuaciones administrativas, pues por ello, el legislador contempló una serie de principios que orientan a dichas actuaciones y que son de obligatoria observancia por parte de las autoridades, entre ellos tenemos los principios de economía y celeridad (numerales 13 Y 13 del artículo 3 del CPACA); en virtud de los cuales las autoridades deben proceder con austeridad y eficiencia y optimizar el uso del tiempo, e igualmente deberán impulsar oficiosamente los procedimientos, procurando que los mismos se adelanten con diligencia, sin dilaciones injustificadas.

En este sentido, frente a la ausencia de término legal expreso, las actuaciones administrativas, en aras de garantizar los derechos de los administrados, deben adelantarse y resolverse dentro de los términos razonables, teniendo en cuenta fundamentalmente la complejidad de la actuación y la carga laboral de la autoridad respectiva. En sub lite, para Sala la averiguación preliminar, no reviste ninguna complejidad, por cuanto va encaminada a recaudar unas pruebas de fácil consecución (certificado de existencia y representación legal de la Caja de Previsión Social de la Universidad de Cartagena, copia de los comprobantes de pagos de aportes a la seguridad social por los períodos junio a septiembre de 2017 y las demás pertinentes), además la accionada no ha alegado ni complejidad de la actuación ni excesiva carga laboral que justifiquen la mora en que se encuentra para construirla; situaciones estas, que no puede de oficio considerar el fallador, pues no tendría elemento alguno para ello.



Siguiendo el hilo conductor, la Caja de Previsión Social de la Universidad de Cartagena, a pesar de ser notificada del auto de apertura de la averiguación preliminar y conocer de la solicitud de pruebas documentales decretadas, habiendo sido requerida frente al incumplimiento en el envío de la información solicitada, no ha acatado la orden impartida, lo que ha imposibilitado la conclusión de la averiguación preliminar; no obstante lo anterior, la accionada no ha hecho uso de los poderes que le otorga la ley, para hacer cumplir sus órdenes, como por ejemplo darle ampliación al artículo 51 del CPACA y al artículo 7 de la ley 1610 de 2013; lo constituye por parte de la accionada una negligencia injustificada e inexcusable en el cumplimiento de los principios orientadores de las actuaciones administrativas.

Por el anterior, para la Sala la conducta negligente de la accionada en el adelantamiento de la averiguación preliminar, transgrede el debido proceso administrativo, el cual se amparará de oficio.

En otro arista, para esta Corporación, no existe violación del derecho de petición, debido a que del contenido del inciso primero del artículo 14 de la ley 1755 de 2015, se infiere que para que se produzca la vulneración de dicho derecho, es requisito sine qua non, que exista un término legal (el general previsto de la norma citada – 15 días- o el especial señalado expresamente en una norma); en este orden, el artículo 47 del CPACA, que regula de manera especial las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria, así como las averiguaciones preliminares, no señala término para resolver; de tal manera que cuando las misma se inicien a solicitud de parte, la mora en resolverlas no atentaría contra el derecho de petición, pero sí contra el debido proceso administrativo, como se explicó en precedencia.

Por lo anterior, esta Corporación confirmará el fallo impugnado en cuanto negó el amparo del derecho de petición, pero por las razones expuestas en la presente providencia; así mismo lo adicionará en el sentido de conceder de oficio el amparo constitucional frente al debido proceso administrativo y por ello ordenará a la accionada que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva la averiguación preliminar en curso.

RESUELVE





PRIMERO: ADICIONAR la sentencia del 12 de julio de 2018, proferida por el juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, en lo siguiente:

"**TUTELAR** de oficio, el debido proceso administrativo, el cual está siendo vulnerado por la accionada; por las razones expuesta en la parte motiva de esta providencia."

"**ORDENAR** al Coordinador de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control- Territorial del Ministerio del Trabajo Territorial de Bolívar, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva la averiguación preliminar abierta contra la Caja de Previsión Social de la Universidad de Cartagena, por la solicitud de la accionante, mediante auto de fecha 30 octubre de 2017, la cual motivó la presente acción"

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás fallo impugnado, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia

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

CUARTO: COMUNICAR la presente providencia al juzgado de origen y, por secretaria **REMÍTASE** dentro de los diez días siguientes a la ejecutoriada de la presente providencia, a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha, según consta en Acta N°.

LOS MAGISTRADOS

LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL

