

Radicado: 73001-33-33-005-2021-00059-00
Clase de Proceso: Acción de Tutela
Accionante: José Fernel Prada Villanueva
Accionado: Dirección General INPEC y otros



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, seis (6) de abril de dos mil veintiuno (2.021)

Radicado: 73001-33-33-005-2021-00059-00
Clase de Proceso: Acción de Tutela
Accionante: José Fernel Prada Villanueva
Accionado: Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y otros

Sentencia

Al no observarse causal de nulidad que invalide lo actuado e impida pronunciamiento de fondo sobre el particular, procede el Despacho¹ a proferir la sentencia que en derecho corresponda dentro de la presente acción de tutela instaurada por el señor **José Fernel Prada Villanueva**, quien actúa en nombre propio, contra la **Dirección General - Subdirección de Talento Humano Grupo de Prestaciones Sociales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC**.

I. Antecedentes

El señor **José Fernel Prada Villanueva**, quien actúa en nombre propio, solicita se acceda a las siguientes:

Pretensiones:

Amparar los derechos fundamentales a la igualdad, petición, y, en consecuencia:
*“2. **Ordenar** a la Dirección General representada por el señor Mayor General **Mariano de la Cruz Botero Coy**, Subdirectora de Talento Humano representada por la Doctora Luz*

¹ Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “coronavirus”; y desde el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue aprobada a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

Miryam Tierradentro Cachaya y grupo de prestaciones sociales a cargo del señor Teniente Leonel Fernando Chaparro Gómez, o quien haga sus veces, para que dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación del presente fallo, se sirvan otorgar respuesta clara y de fondo que resuelva el derecho de petición datado el 18 de diciembre de 2020, correspondiente al reconocimiento y pago de la prima de seguridad del año 2020 de los meses de octubre y noviembre, en mi calidad de Capitán y comandante de vigilancia (e) del complejo penitenciario y carcelario con alta y media seguridad de Ibagué – Picaleña - (COIBA), asignada mediante la resolución Nro. 005928 del 7 de diciembre de 2020 y cuyo derecho a su pago se relacionó en el acta No. 001 del 20/11/2020 (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).

*3. **Prevenir** a las accionadas, para que se abstengan de continuar trasgrediendo el derecho fundamental, especialmente, el de la igualdad al dejar de reconocer y pagar dicho emolumento bajo las mismas condiciones del resto del personal del C.C.V.P.C.N" (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos.).*

Como fundamento fáctico de sus pretensiones, la accionante narró los siguientes,

Hechos:

1. Indica el accionante que se encuentra ejerciendo el empleo público código 4078 grado 18 como Capitán de Prisiones del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, el cual viene desempeñando desde el 28 de septiembre del año 2020 en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué - COIBA.
2. Señala que la Dirección General del INPEC emitió la Resolución Nro. 005928 el 7 de septiembre de 2020, por medio de la cual asignó la prima de seguridad establecida en el Decreto 304 de 2020, para dicha vigencia fiscal, donde supuestamente se omitió asignar dicha prima para el COIBA respecto del grado de Capitán de Prisiones, como sí lo habría hecho para otros Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional - ERON, donde, inclusive, no solo la reconoció para directores y subdirectores, sino también para el personal administrativo, según el tutelante.
3. Expone que se encuentra ejerciendo en el COIBA las funciones de Comandante de Vigilancia (e) ante la ausencia del titular, el señor Hugo Granada Molina, quien se encuentra trabajando en la modalidad de teletrabajo, y a quien también se le habría excluido de la prima ya mencionada, lo cual resulta cuestionable para el accionante, porque, supuestamente, a unos subalternos que se encontraban trabajando bajo la misma modalidad, sí se les habría pagado la prima, pero al él no, a pesar de realizar de manera personal los deberes señalados en el artículo 43 de la ley 65 de 1993.

4. Que siendo en él en quien recaía la responsabilidad de la seguridad de las instalaciones, de las personas privadas de la libertad (PPL), así como el mando de los oficiales, suboficiales, personal de guardia y auxiliares bachilleres, se le excluyó del beneficio dispuesto en el artículo 22 del Decreto 304 del 27 de febrero de 2020, ósea la prima de seguridad ya referenciada.
5. Que por medio del oficio Nro. 85107-SUTAH-GOPRO-2021IE0220639 del 09/12/2020, proferido por la Dirección general del INPEC, se fijaron *“los lineamientos para el reconocimiento y pago de la prima de seguridad 2020 y alcance al oficio número 2020IE0210212”* en donde como condiciones para su disfrute se dispuso: *“1. Desempeñar las funciones del empleo para el cual ha sido asignado en los establecimientos de reclusión de alta seguridad, pabellón de alta seguridad o GROPE y 2. ser certificado por el director del establecimiento de reclusión”*.
6. Considera el accionante que cumple con los requisitos exigidos para ser titular de la prima de seguridad, ya que ha venido ejerciendo las funciones anteriormente mencionadas y se encuentra *“enlistado”* en el acta Nro. 001 del 20 de noviembre de 2020.
7. Agrega que, con el propósito de obtener el reconocimiento y pago de la prima, elevó derecho de petición el día 18 de diciembre del año 2020 a las 12:48 horas, mediante correo electrónico dirigido a la Subdirectora de Talento Humano del INPEC.
8. Finaliza manifestando que, vencidos los términos establecidos en el artículo 13 y siguientes de la ley 1755 de 2015 y el artículo 5. ° del Decreto 491 del 2020, se ha guardado silencio y no se ha resuelto de fondo su solicitud (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).

II. Trámite Procesal:

La acción de tutela fue presentada el día 19 de marzo de 2.021 (renglón 2 Drive, Carpeta C01, Principal, 2. Acta de reparto), por lo que, efectuándose el reparto de rigor correspondió a esta instancia conocer de la presente acción constitucional, la cual fue recibida de la Oficina Judicial - reparto el mismo día (renglón 4 Drive, Carpeta C01, Principal, 4. Constancia de recibido).

Mediante auto del 19 de marzo de 2.021 (renglón 6 Drive, Carpeta C01, Principal, 6. Auto admite tutela), se admitió la presente acción de tutela contra la Dirección General, la Subdirección de Talento Humano y el Grupo de Prestaciones Sociales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y se requirió a las entidades accionadas para que allegaran informes donde consten los antecedentes de los hechos puestos en conocimiento en la acción de tutela de la referencia.

Posteriormente, por medio de la providencia del 25 de marzo de 2.021 (renglón 15 Drive, Carpeta C01, Principal, 15. Auto de vinculación), este Despacho, teniendo en

Radicado: 73001-33-33-005-2021-00059-00
Clase de Proceso: Acción de Tutela
Accionante: José Fernel Prada Villanueva
Accionado: Dirección General INPEC y otros

cuenta las contestaciones allegadas, procedió a vincular al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Ibagué - COIBA - Picalaña, al Jefe del Área de Talento Humano y Nómina del COIBA - Picalaña, a quienes requirió para allegar informe sobre los antecedentes del asunto al que se refiere la acción de tutela.

En consecuencia y de conformidad con las constancias secretariales (renglón 13 y 14 Drive, Carpeta C01, Principal, 13. Venció termino para contestar, 24. Venció término para contestar), se advierte que, dentro del término de traslado concedido, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Ibagué - COIBA - Picalaña, allegaron respuesta, guardando silencio, la Subdirección de Talento Humano y el Grupo de Prestaciones Sociales del INPEC, así como el Jefe del Área de Talento Humano y Nómina del COIBA - Picalaña.

Contestación entidades accionadas.

Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.

Para empezar, es importante mencionar que la Dirección General del INPEC allegó dos respuestas, una de ellas fue de manera extemporánea. En la primera oportunidad haciendo uso de algunos extractos jurisprudenciales de la Honorable Corte Constitucional consideró no estar en el deber legal de dar respuesta a las pretensiones que propuso el accionante por lo que a su juicio se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva, además manifestó que la solicitud del señor José Fernel Prada Villanueva no estuvo dirigida a la Dirección Nacional del INPEC, sino hacia otra dependencia del Instituto, por lo que desconocía la existencia del pedimento elevado por el tutelante, estimando entonces que no ha amenazado o vulnerado los derechos fundamentales del señor José Fernel Prada Villanueva, ya que su petitorio debió ser resuelto por el Director del establecimiento y el Jefe del Área de Nómina donde labora, debido a que es él quien proyecta el pago de las primas, motivo este por el cual pide desvincular a la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.

Posteriormente y por fuera del término ordenado en el auto admisorio de la presente acción de tutela, a través del Grupo de Tutelas, indicó que la acción constitucional debía ser declarada improcedente, debido a que se desconocía la subsidiariedad del mecanismo constitucional, porque el accionante tenía inconformidad con un acto administrativo de carácter general, ósea el que había asignado la prima de seguridad, ante lo cual contaba con otros medios idóneos y eficaces.

Adicionalmente, que lo que se pretendía por medio de esta acción era la consecución de prestaciones de tipo económico, lo cual no era posible por ser un mecanismo

subsidiario, agregando que en el *sub examine* no estaba demostrado el perjuicio irremediable que permitiera el uso de la acción de tutela de manera transitoria.

Por otra parte, en cuanto a los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, la entidad accionada estimó, en cuanto al derecho de petición, que era un hecho superado, puesto que la Subdirectora de Talento Humano ya había dado respuesta al derecho de petición elevado por el señor José Fernel Prada Villanueva, ahora, respecto al derecho fundamental a la igualdad, consideró que no se ha puesto al accionante en situación alguna de desigualdad, pues para acceder a la prima de seguridad es necesario el cumplimiento de algunas condiciones, sobre las cuales hace énfasis en la necesidad de que el cargo involucre una cercanía permanente con las personas privadas de la libertad, añadiendo que los trámites para la aprobación de la prima por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho se iniciaron en agosto del 2.020, fecha en la cual el accionante aún no hacía parte del Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué-COIBA (renglón 11 Drive, Carpeta C01, Principal, 11. Inpec Nacional allegó respuesta).

Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué - COIBA

Luego de hacer referencia a la normatividad que regula la prima de seguridad, argumentó que no ha vulnerado el derecho fundamental de petición del accionante, dado que ante el COIBA no había sido interpuesta ninguna solicitud por parte del señor José Fernel Prada Villanueva.

Por otro lado, manifiesta que mediante la Resolución Nro. 005550 del 18 de noviembre del 2.020, emanada de la Dirección General del INPEC, se había reconocido la prima de seguridad, entre otros, para el cargo de capitán de prisiones, dentro del cual, a su criterio, se ajusta el cargo ejercido por el señor José Fernel Prada Villanueva, por lo cual la Dirección del COIBA profirió el acta 001 del 20 de noviembre de 2.020 para establecer los acreedores de la prima en mención, donde se incluye el accionante con 30 días laborados para el pago del emolumento.

No obstante, señala el Director del COIBA, con posterioridad la Dirección General del INPEC emitió la Resolución Nro. 005928 del 7 de diciembre de 2.020 para asignar la disponibilidad presupuestal y el personal que tendría derecho a la prima de seguridad, en donde excluyó el cargo de mayor de prisiones, razón por la cual la Dirección del COIBA no incluyó este cargo para el reconocimiento de la prima en mención.

Por todo lo anterior, el Director del COIBA expone que el establecimiento no ha vulnerado los derechos fundamentales del tutelante, puesto que se ha limitado a actuar conforme a las directrices dadas por la Dirección General del Instituto, en

quien, según él, recae la competencia para reconocer y pagar la prestación pretendida por el actor, con base en lo cual solicita desvincular al Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué - COIBA – Picaleña (renglón 21 Drive, Carpeta C01, Principal, 21. Contestación Coiba).

III. Pruebas:

- a) Derecho de petición de fecha 18 de diciembre de 2.020, mediante el cual el señor José Fernel Prada Villanueva solicita a la Subdirectora de Talento Humano del INPEC ordenar a quien corresponda el reconocimiento y pago de la prima de seguridad de los meses de octubre y noviembre del mismo año, al considerar que cumple con los requisitos establecidos en la Resolución 5928 del 7 de diciembre de 2.020 (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).
- b) Constancia del mensaje de datos enviado el 18 de diciembre de 2.020 desde la cuenta de correo electrónico planeación.epcpicalena@inpec.gov.co hacia ghumana@inpec.gov.co, prospectivath@inpec.gov.co, nomina@inpec.gov.co y luzmiriam.tierradentro@inpec.gov.co, con copia al correo electrónico fpradav@gmail.com donde se remite la solicitud presentada por el señor José Fernel Prada Villanueva (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).
- c) Constancia laboral Nro. 176 del 18 de marzo de 2.021 donde se hace constar que el señor José Fernel Prada Villanueva, identificado con cédula de ciudadanía Nro. 2.389.620, labora en el Instituto desde el 4 de abril de 1994 y hace parte del COIBA desde el 28 de septiembre de 2.020 como Comandante de Vigilancia (e) (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).
- d) Concepto con radicado Nro. 20206000504901 del 14 de octubre de 2.020 donde el Director jurídico del INPEC, el señor Armando López Cortés responde a los interrogantes del Director General del Instituto al señor Norberto Mujica Jaime, sobre el reconocimiento de la prima de seguridad para funcionarios que se encuentren en situaciones administrativas que impidan el desempeño de sus funciones y para quienes con ocasión a la emergencia sanitaria, se encuentran en teletrabajo, aislamiento preventivo o incapacitados (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).
- e) Oficio 85107 – SUTAH – GOPRO del Director General del INPEC, dirigido a los directores de los Establecimientos Penitenciarios de Alta Seguridad o con Pabellones de Alta Seguridad y al Subdirector de Seguridad y Vigilancia, donde se fijan los lineamientos para el reconocimiento y pago de la prima de seguridad 2.020 y se expone el alcance del oficio Nro. 2020IE0210212 (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).

- f) Acta Nro. 001 del 20 de noviembre de 2.020 sobre la reunión que se realizó en esa fecha en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué - COIBA, para *“Según la resolución Nro. 5928 del 7 de diciembre de 2020 y de acuerdo a los parámetros definir el pago de la prima de seguridad al personal de la compañía Caldas”* (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).
- g) Resolución Nro. 005928 del 7 de diciembre de 2020, expedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC, el señor Brigadier General Norberto Mujica Jaime, *“por la cual se asigna la Prima de Seguridad establecida en el Decreto 304 de 2020, para la presente vigencia fiscal”* (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).
- h) Tabla donde se relaciona un listado de personas pertenecientes al COIBA, su número de identificación, código, grado, cargo y número de días laborados para el reconocimiento de la prima de seguridad del año 2.020, en donde el señor José Fernel Prada Villanueva se encuentra ubicado en el puesto Nro. 52 con un total de 60 días laborados (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).
- i) Oficio 639 - COIBA - ATH de la presidenta del Comité Paritario de Seguridad y Salud en el Trabajo - COPASST, Margarita Triana Borja, dirigido hacia el señor José Fernel Prada Villanueva Comandante de Vigilancia (e), donde se le exhorta a autorizar el horario flexible o el trabajo en casa para el personal con deficiencias de salud que ella menciona en el oficio (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).
- j) Acta Nro. 1328 del 28 de agosto de 2.020 sobre la reunión que se realizó en la Dirección del COIBA para evaluar las medidas a tomar, en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, respecto a los funcionarios con patologías (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).
- k) Acta Nro. 1274 del 24 de agosto de 2.020 sobre la reunión realizada en la Subdirección del COIBA para tratar asuntos vinculados con el Comité Paritario de Seguridad y Salud en el Trabajo - COPASST (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).
- l) Oficio 85109 - SUTAH - GUSST emitido por la Subdirectora de Talento Humano, la señora Luz Myriam Tierradentro Cachaya, para los directores regionales, los directores de ERON, los directores de Talento Humano y de la Seguridad y Salud en el Trabajo, donde se actualizan las instrucciones técnicas que se deben adelantar para la protección de personas mayores de 60 años, personas con decisión médico laboral - DML y personas que han tenido contacto con diagnosticados de COVID-19 (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).
- m) Circular Nro. 37 del 3 de septiembre de 2.020, emitida por el Director General del INPEC para los directores, subdirectores, jefes de oficinas asesoras, jefes de oficinas, coordinadores, grupos internos de trabajo, directores regionales,

directores y subdirectores de los Establecimientos de Orden Nacional - ERON, sobre el aislamiento selectivo y retorno gradual y progresivo, el trabajo presencial de servidores públicos y contratistas de prestación de servicios y apoyo a la gestión (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).

- n) Circular Nro. 000002 del 8 de enero de 2.021 del Director General del INPEC para los directores, subdirectores, jefes de oficinas asesoras, jefes de oficinas, coordinadores, grupos internos de trabajo, directores regionales, directores y subdirectores de los Establecimientos de Orden Nacional - ERON, sobre la suspensión temporal de la circular Nro. 37 del 3 de septiembre de 2.020 (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).
- o) Oficio 8120 – OFAJU – 81204 – GRUTU – 04041 del Coordinador del Grupo de Tutelas del INPEC para la Subdirectora de Talento Humano, donde se le pone en conocimiento sobre la presente acción de tutela (renglón 14 Drive, Carpeta C01, Principal, 14. Contestación tutela Inpec Nacional).
- p) Oficio 85107 – SUTAH – GOPRO del 24 de marzo del 2021, por medio del cual la Subdirectora de Talento Humano del INPEC da respuesta a la petición del señor José Fernel Prada Villanueva donde se señala que es el Director del Establecimiento quien certifica la actividad del servidor y realiza las coordinaciones con el área de nómina del INPEC para el pago de la prima (renglón 14 Drive, Carpeta C01, Principal, 14. Contestación tutela Inpec Nacional).
- q) Oficio MJD-OFI20 – 0040514-GAA-1504 del 4 de diciembre de 2020 en donde el señor Ministro de Justicia y del Derecho Wilson Ruiz Orejuela, informa al Director General del INPEC sobre la aprobación de la asignación de la prima de seguridad (renglón 14 Drive, Carpeta C01, Principal, 14. Contestación tutela Inpec Nacional).
- r) Resolución 005550 del 18 de noviembre de 2020, expedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC, el señor Brigadier General Norberto Mujica Jaime, *“Por la cual se asigna la Prima de Seguridad establecida en el Decreto 304 de 2020 para la presente vigencia fiscal”* (renglón 22 Drive, Carpeta C01, Principal, 22. Pruebas contestación Coiba).
- s) Constancia del mensaje de datos de la cuenta jimmi.saenz@inpec.gov.co hacia nomina.epcpicalena@inpec.gov.co del 30 de noviembre de 2020 donde se adjunta el listado de las personas que serían beneficiadas de la prima de seguridad (renglón 22 Drive, Carpeta C01, Principal, 22. Pruebas contestación Coiba).
- t) Constancia del mensaje de datos del día 5 de diciembre de 2.020 enviado desde la cuenta de correo electrónico jimmi.saenz@inpec.gov.co hacia mariafernanda.mendez@inpec.gov.co donde se adjunta un documento denominado *“LISTADO PRIMAS COIBA 5 DICIEMBRE PM ok ok ok”* (renglón 22 Drive, Carpeta C01, Principal, 22. Pruebas contestación Coiba).

- u) Resolución Nro. 004146 del 16 de septiembre de 2.020, expedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC, el señor Brigadier General Norberto Mujica Jaime, el Director de Custodia y Vigilancia, el señor Teniente Coronel Manuel Armando Quintero Medina, el Subdirector de Custodia, el Mayor Edgar Gutiérrez Barrera y la Subdirectora de Talento Humano, la señora Luz Myriam Tierradentro Cachaya, *“por la cual se ordena el traslado de un integrante del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional”* (renglón 23 Drive, Carpeta C01, Principal, 22. Pruebas contestación Coiba).

IV. Consideraciones.

La Competencia.

En atención a lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 15 a 33 y 37 del Decreto 2591 de 1991, y el artículo 1º. del Decreto 1983 de 2017 -numeral 2-, es competente este Juzgado para conocer de la presente acción de tutela.

Problema jurídico.

El problema jurídico a resolver consiste en determinar ¿si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales del señor José Fernel Prada Villanueva al no proferir respuesta oportuna y de fondo respecto a la petición incoada mediante correo electrónico el día 18 de diciembre de 2.020, en la cual el accionante solicitó el reconocimiento y pago de la prima de seguridad establecida en el Decreto 304 de 2.020 y asignada a través de la Resolución Nro. 005928 del 7 de diciembre de 2.020?

Marco normativo y jurisprudencial de la acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que quien se sienta amenazado o vulnerado por algún acto u omisión de la autoridad pública, aún de los particulares, en los casos expresamente previstos en la Constitución o la Ley, pueden invocar y hacer efectivos sus derechos a través de las acciones y recursos establecidos por el ordenamiento jurídico, incluyendo la acción de tutela, en aquellos casos en que no se cuente con ningún otro mecanismo de defensa judicial, o cuando existiendo éste, se interponga como transitorio para evitar un perjuicio irremediable, dándole de ésta manera la condición de procedimiento preferente y sumario.

Es menester anotar, que la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la trasgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante

los jueces, a objeto de lograr la protección del derecho, es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias, en que por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos y omisiones de quien lesiona un derecho fundamental, de ahí que la acción no es procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado.

El derecho fundamental de petición.

El Derecho de Petición, como derecho fundamental se encuentra consagrado en nuestra Constitución en el artículo 23 el cual consagra, *“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”*.

La importancia de esta garantía fundamental, cuya efectividad, según se ha reconocido, resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio de la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas.

En la **Sentencia C-818 de 2011**², la Guardiania de la Carta explicó que su importancia como derecho fundamental autónomo es tan indiscutido que su regulación requiere de la expedición de una ley estatutaria, en virtud de lo dispuesto en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, para lo cual reiteró el contenido y alcance de las reglas generales y especiales, por lo que no simplemente declaró su inconstitucionalidad por haber sido consagradas en una ley ordinaria³, sino que dispuso que el Legislador, de acuerdo con los artículos 152 y 153 Superiores, debía ser reglamentado mediante ley estatutaria.

² Corte Constitucional, Sentencia del 1º de noviembre de 2011, expediente D- 8410 y AC D-8427, Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 (parcial), 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 309 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, M.P: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

³ En tanto que halló una infracción estimada como leve-moderada que permitió diferir los efectos de la inexecutable; porque al evidenciar que las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo relativas al derecho de petición recogían la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia y, por ello, resultaban un avance en la protección del mismo, pero que eran inconstitucionales por no haber sido expedidas mediante una ley estatutaria según lo dispone el artículo 152 de la Constitución.

Por lo anterior, el Congreso de la República expidió la hoy **Ley 1755 de 2015** (Diario Oficial No. 49.559 de 30 de junio 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 el examen previo de constitucionalidad consustancial a las Leyes estatutarias, la Corte Constitucional reitero la reseñada doctrina y precisó también, **Sentencia C-951-14⁴** que el derecho de petición es el modelo de administración pública basado en la dignidad de la persona por su íntima conexión con otros derechos y principios fundamentales - acceso a la información, a la intimidad, principios de la función pública, básicamente- y ratificó que de los elementos estructurales y el núcleo esencial en cuanto se circunscribe a: **i)** la formulación de la petición; **ii)** la pronta resolución, **iii)** respuesta de fondo y **iv)** la notificación al peticionario de la decisión, fijando las condiciones para que sea considerada válida en términos constitucionales.

En esta perspectiva, la Sentencia C-951 de 2014⁵ destacó:

*“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la **resolución pronta y oportuna** de la cuestión, 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.*

c) La respuesta a las peticiones debe cumplir con los requisitos de:

*1. **oportunidad**,*

*2. resolverse de fondo con **claridad, precisión y congruencia** con lo solicitado y*

*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) La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. (...).”⁶ (Negrillas originales)

⁴ Corte Constitucional, Sentencia del 4 de diciembre de 2014, Referencia: Expediente PE-041, Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley número 65 de 2012 Senado y número 227 de 2013 Cámara “Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, M.P. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-951 de 2014., fundamento jurídico Nro. 4.2.2. y nota al pie Nro. 122 - respectivamente-: Sentencias “T-377 de 2000, T-249 de 2001, T-1006 de 2001, T-1089 de 2001, T-1046 de 2004, T-189^a de 2010 y C-818 de 2011” y “T-464 de 2012, T-554 de 2012, T-984[A] de 2012, T-801 de 2012, T-047 de 2013, T-149 de 2013, T-167 de 2013, T-172 de 2013 y T-489 de 2014”. M.P. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ. En el mismo sentido, Sentencia T-515 de 2015, fundamento jurídico Nro. 5.1., M.P. MYRIAM ÁVILA ROLDÁN.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-951 de 2014, M.P. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ, fundamento jurídico Nro. 4.2.2.

Es importante resaltar que la Corte Constitucional, estableció y sigue reiterando que la respuesta a las peticiones debe reunir los requisitos resaltados a continuación para que se considere ajustada al texto superior la respuesta debe ser ⁷:

- “(i) **clara**, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión;*
- (ii) **precisa**, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas;*
- (iii) **congruente**, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y*
- (iv) **consecuente** con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente” (Subraya la Sala).*

La obligación de resolver de fondo una solicitud no significa que la respuesta sea aquiescente con lo solicitado, sino el respeto por el ejercicio del derecho fundamental de petición, es decir, se debe emitir una respuesta clara, precisa, congruente, de fondo, sin que ello signifique necesariamente acceder a lo pretendido. Debe recordarse que es diferente el derecho de petición al derecho a lo pedido: *“el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado (...)”*⁸. Es decir, la entidad o particular al que se dirija la solicitud está en la obligación de resolver de fondo la solicitud, lo que no significa que deba acceder necesariamente a las pretensiones que se le realicen.

Es así que la efectividad del derecho fundamental de petición se deriva de una respuesta pronta, clara y completa por parte de la entidad a la que va dirigida. La

⁷ Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, Sentencia T-058 del 22 de febrero de 2018. Expediente: T-6.418.361, Demandante: Robert Alberto Portilla Romo, Demandados: Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de Seguros Sociales, administrado por Fiduagraria S.A. y Nueva E.P.S., M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO. En el mismo sentido, Sentencia T-007 del 21 de enero de 2019, Referencia: Expediente T-6.879.382, Accionante: Natalia Arbeláez Ospina, Accionado: Alcaldía de Medellín y otros, M.P. DIANA FAJARDO RIVERA.

⁸ Corte Constitucional, Sentencias T-242 de 1993, C-510 de 2004 y C-951 de 2014, Referencia: Expediente PE-041 Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley número 65 de 2012 Senado y número 227 de 2013 Cámara “Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” M.P: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ; Sentencia del 4 de diciembre de 2014.

falta de alguna de estas características se materializa en la vulneración de esta garantía constitucional.

Ahora bien, según la Ley 1755 de 2015 las autoridades tienen la oportunidad de dar respuesta a las peticiones en forma general en el término de 15 días siguientes a su recepción, sin embargo, consagró unos términos especiales: el primero, de 10 días para solicitudes de información y documentos; y el segundo, de 30 días para consultas relacionadas con las materías a cargo de cada una de las autoridades.

No obstante, estos términos en forma excepcional y temporal fueron ampliados con ocasión a la pandemia generada por el Covid-19, según lo determinó el Decreto Legislativo 491 de 2020, al establecer que las peticiones realizadas durante la vigencia del estado de excepción podían resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción. En caso de solicitudes de documentos o información, el término se amplió a 20 días, y si trata de consultas sobre las materias a cargo de las autoridades, el plazo otorgado fue de 35 días siguientes a la radicación de la petición. Además, dispuso la posibilidad de omisión de dichos términos, de forma excepcional, siempre que se informe al peticionario los motivos de la demora, antes de su vencimiento, caso en el cual la autoridad deberá informar al peticionario cuando se resolverá de fondo la petición, sin que ese plazo exceda el doble del inicialmente previsto.

Derecho de petición ante autoridad sin competencia

La ley 1437 de 2011⁹, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece en su artículo 21 que en el supuesto de que la petición sea dirigida a una autoridad que no sea la competente, esta deberá informarlo de manera inmediata al peticionario, si la petición fue verbal, o dentro de los 5 días siguientes, si fue escrita, además de remitirla a la autoridad competente y enviar copia del oficio remisorio al solicitante.

En ese sentido, la Honorable Corte Suprema de Justicia, al resolver una impugnación de tutela determinó: *“Así, revisado el contenido el contenido de la respuesta ofrecida por el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad de Cali mediante oficio No. TUT – 12240 de fecha de 15 de diciembre de 2016, se tiene que la misma no resolvió el requerimiento elevado, en la medida que se limitó a suministrar la información que reposa en el área de Domiciliarias (...) mientras que en lo que se respecta con el tiempo a que hace alusión la petición y que no aparece reportado ante el juzgado executor, la entidad se limitó a sugerir que se acuda al área encargada de verificar dicho lapso de tiempo, cuando su deber, tratándose de un asunto que escapa de su competencia, es proceder a dar traslado de la*

⁹ Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

solicitud de la dependencia o entidad correspondiente, y no someter al actor a iniciar nuevamente el trámite”¹⁰.

De lo anterior debe concluirse que, cuando una petición es presentada ante una autoridad o dependencia sin competencia, no debe esta guardar silencio o simplemente informar al solicitante que carece de competencia, sino que debe remitirla a la autoridad competente y enviar copia del oficio remisorio al interesado, en tratándose de peticiones escritas, pues de lo contrario se estaría lesionando el derecho fundamental de petición e incumpliendo lo ordenado por la ley y la jurisprudencia.

La acción de tutela como mecanismo idóneo para proteger el derecho fundamental de petición.

Recuérdese que la jurisprudencia, en especial la de la Honorable Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones ha establecido que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para la protección del derecho fundamental de petición cuando este resulte amenazado o vulnerado, ya que en esa eventualidad no se cuenta con otros medios que garanticen la materialización de este derecho.

Así lo sostuvo en una providencia al manifestar: “(...) *la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en afirmar que la tutela es un mecanismo idóneo para proteger el derecho de petición de los administrados, toda vez que por medio del mismo se accede a muchos otros derechos constitucionales. De igual manera, se ha sostenido que al tener el derecho de petición aplicación inmediata, el amparo constitucional es un mecanismo principal para su protección*”¹¹.

Bajo las siguientes premisas, procede el Despacho a analizar de fondo el asunto interpuesto con la acción de tutela de la referencia.

V. Caso concreto.

Corresponde a este Despacho, de acuerdo con el supuesto fáctico y el acervo probatorio que se pone en conocimiento, determinar si se encuentra acreditada la amenaza o la vulneración de los derechos fundamentales que el señor José Fernel Prada Villanueva considera vulnerados por la falta de respuesta al derecho de

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, Sentencia STP2868 del 2 de marzo de 2017, Rad: 90260, Accionante: Yormen Holguín Rondón, Accionado: Juzgado 5.º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali, M.P. JOSÉ LUIS BARCELÓ CAMACHO.

¹¹ Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión de Tutelas, Sentencia T-084 del 25 de febrero de 2015, Radicado T-4515015, Accionante: María Leonor Velasco Malo, Accionada: Dirección Distrital de Impuesto de Bogotá, M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

Radicado: 73001-33-33-005-2021-00059-00
Clase de Proceso: Acción de Tutela
Accionante: José Fernel Prada Villanueva
Accionado: Dirección General INPEC y otros

petición interpuesto por él ante la Subdirectora de Talento Humano del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC. Así las cosas, conforme a lo expuesto en los antecedentes y al marco jurídico correspondiente, se evidencia lo siguiente:

La parte accionante expone que se le están vulnerando sus derechos fundamentales de petición e igualdad, debido a que no se le ha reconocido la prima de seguridad establecida en el Decreto 304 de 2.020 y asignada a través de la Resolución 005928 del 7 de diciembre de 2.020, razón por la cual el 18 de diciembre de 2.020 elevó derecho de petición ante la Subdirectora de Talento Humano del INPEC para que dicha prima fuera reconocida y pagada, sin que haya recibido una respuesta oportuna y de fondo (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).

La Dirección Nacional del INPEC en una primera oportunidad sostuvo que había falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que la solicitud del señor José Fernel Prada Villanueva no había sido interpuesta ante esta dependencia, por esta razón tampoco habría vulnerado el derecho fundamental de petición del accionante, en tanto desconocía la existencia del petitorio, y agrega que quien debe responder la petición del tutelante debe ser el Director y el Jefe del Área de Nómina del establecimiento penitenciario donde labora (renglón 11 Drive, Carpeta C01, Principal, 11. Inpec Nacional allegó respuesta).

Posteriormente, de manera extemporánea, argumenta que estamos ante un hecho superado, puesto que la Subdirectora de Talento Humano, ante quien se elevó la solicitud, ya había respondido, así mismo estimó que la acción en desarrollo debía ser declarada improcedente porque la inconformidad del actor versaba frente a un acto administrativo de interés general. Finaliza señalando que no ha vulnerado el derecho a la igualdad, porque para reconocer la prima de seguridad se deben cumplir las condiciones establecidas (renglón 14 Drive, Carpeta C01, Principal, 14. Contestación tutela Inpec Nacional).

Así las cosas, se encuentra acreditado dentro del proceso que el señor José Fernel Prada Villanueva elevó derecho de petición ante la Subdirectora de Talento Humano del INPEC, el cual fue remitido el 18 de diciembre de 2.020 desde la cuenta de correo electrónico planeación.epcpicalena@inpec.gov.co a luzmiriam.tierradentro@inpec.gov.co, ghumana@inpec.gov.co, prospectivath@inpec.gov.co y nomina@inpec.gov.co con copia al correo electrónico fpradav@gmail.com y jimmi.saenz@inpec.gov.co en donde solicita el reconocimiento y pago de la prima de seguridad (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).

De igual forma, se evidencia que el señor José Fernel Prada Villanueva, labora en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC desde el 4 de abril de 1994, de

Radicado: 73001-33-33-005-2021-00059-00
Clase de Proceso: Acción de Tutela
Accionante: José Fernel Prada Villanueva
Accionado: Dirección General INPEC y otros

carrera administrativa en el cargo de capitán de prisiones código 4078, grado 18, y se encuentra en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué-COIBA desde el 28 de septiembre de 2.020 como Comandante de Vigilancia (e) (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos).

Por otra parte, está acreditado que el día 24 de marzo del 2.021 mediante oficio 85107 - SUTAH - GOPRO, la Subdirectora de Talento Humano del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC profirió respuesta al pedimento del señor José Fernel Prada Villanueva (renglón 14 Drive, Carpeta C01, Principal, 14. Contestación tutela Inpec Nacional).

De modo que, conforme a lo anteriormente expuesto, a las pruebas que reposan en el expediente y a los criterios jurisprudenciales en el acápite considerativo de esta providencia, encuentra el Despacho que entre la fecha de radicación del derecho de petición y la de la interposición de la presente acción constitucional, ya había vencido el término dispuesto para responder, ósea de 30 días conforme al Decreto 491 del 28 de marzo de 2.020, el cual amplió los términos establecidos en la Ley 1755 de 2015 en atención al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin embargo dentro del trámite de la acción de tutela la Subdirectora de Talento Humano del INPEC emitió respuesta a la solicitud presentada por el accionante.

Empero, de la respuesta allegada no es posible afirmar que la Subdirectora de Talento Humano del INPEC haya respondido de fondo a la solicitud del tutelante, esto debido a que se limitó a hacer referencia al marco normativo que cimienta la prima de seguridad, a manifestar que quien asigna los cupos por establecimiento para el reconocimiento de dicho emolumento es la Dirección General del INPEC y exponer que son los directores de los establecimientos quienes certifican la actividad de los servidores y realizan las demás diligencias junto con el Área de Nómina para el pago de la prima, no siendo entonces precisa frente a lo solicitado por el actor, pues no se realizó el análisis de dicho marco normativo frente a las particulares circunstancias laborales del demandante, sino que fue evasiva en su respuesta, aunado a ello, si consideraba que carecía de competencia debió entonces remitir al competente y así informarlo al peticionario, tal como lo ordena la ley y como lo ha reafirmado la jurisprudencia.

Además, a pesar de que se enuncia en el acápite de pruebas de la respuesta extemporánea de la Dirección General del INPEC, no se encuentra probado dentro del desarrollo de esta acción constitucional que la respuesta proferida por la Subdirectora de Talento Humano haya sido comunicada de manera real y efectiva al señor José Fernel Prada Villanueva, lo cual es necesario, de acuerdo con la

jurisprudencia¹², para perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición. Acuse de recibo.

No obstante, con fundamento en las contestaciones allegadas por las diferentes dependencias y las pruebas aportadas, especialmente la Resolución 005928 (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos) del 7 de diciembre de 2.020 y el acta 001 (renglón 3 Drive, Carpeta C01, Principal, 3. Demanda y anexos) del 20 de noviembre de 2.020, este Despacho considera que hay una concurrencia de competencias entre la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, la Dirección y el Área de Nómina del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué - COIBA, pues es la Dirección General del INPEC quien asigna la prima de seguridad establecida en el Decreto 304 de 2.020 y el Director del Establecimiento Penitenciario junto con el Área de Nómina, de acuerdo a las directrices de la Dirección General, quienes coordinadamente proceden a establecer el reconocimiento de la prima en mención.

En consecuencia, se ordenará a la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, la Dirección y el Área de Nómina del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué - COIBA - Picalaña que responda de fondo al petitorio del señor José Fernel Prada Villanueva, es decir de manera clara, precisa, congruente, consecuente, en últimas, que de la respuesta se pueda concluir, sin dificultad, porqué el accionante es titular o no de la prima de seguridad.

Finalmente, se desvinculará de la presente acción de tutela a la Subdirectora de Talento Humano y al Grupo de Prestaciones Sociales del INPEC, asimismo al Jefe de Talento Humano del COIBA.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

Resuelve:

PRIMERO: AMPARAR el derecho fundamental de petición del señor **José Fernel Prada Villanueva**, quien actúa en nombre propio.

¹² Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión de Tutelas, Sentencia T-194 del 19 de marzo de 2013, Rad: T-3.671.269, Accionante: Nicolás Elías Noriega López, Accionada: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER- Dirección Territorial Bolívar, M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Radicado: 73001-33-33-005-2021-00059-00
Clase de Proceso: Acción de Tutela
Accionante: José Fernel Prada Villanueva
Accionado: Dirección General INPEC y otros

SEGUNDO: ORDENAR a la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, a la Dirección y Área de Nómina del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué - COIBA - Picalaña para que, dentro de las 48 horas siguientes a la comunicación de esta sentencia, responda de manera clara, precisa, congruente y consecuente la petición presentada por el accionante el día 18 de diciembre del año de 2.020, la cual deberá comunicar al tutelante, so pena de incurrir en desacato.

TERCERO: DESVINCULAR a la Subdirección de Talento Humano y al Grupo de Prestaciones Sociales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC, así como al Área de Talento Humano del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué - COIBA - Picalaña de la presente acción de tutela.

CUARTO: NOTIFICAR por el medio más expedito a las partes del contenido de esta decisión

De no ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes, remítase la actuación para la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE¹³
EL JUEZ,


José David Murillo Garcés

¹³ **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó y suscribió por los canales electrónicos oficiales del Juzgado Quinto Administrativo Oral del circuito de Ibagué y de la misma manera fue firmada.