



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, veintiuno (21) de julio de dos mil diecisiete (2017)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación No: 150013333012 – 2017 – 00104 – 00
Accionante: BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ Y OTRAS
Accionados: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ.

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada por los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, interpuesta por las señoras **BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ, FLOR ANGELA SUA DE PÉREZ y PATRICIA MARCELA MENDIVELSO BENITEZ** contra **EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ**, por la presunta vulneración al derecho fundamental de petición.

I. ANTECEDENTES

1. Derechos invocados como violados.

Las señoras **BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ, FLOR ANGELA SUA DE PÉREZ y PATRICIA MARCELA MENDIVELSO BENITEZ**, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, acude ante esta jurisdicción a fin de que le sea protegido su derecho de petición.

2. Hechos que dan lugar a la acción.

El apoderado de las accionantes señala que es de conocimiento público que las madres comunitarias de nivel Nacional desempeñan labores como: Cuidar, educar y alimentar (preparar los alimentos de acuerdo a la minuta suministrada por la Entidad) a los niños de la Primera Infancia a nivel rural y urbano, recibiendo como contraprestación por su labor una beca o bonificación mensual por debajo del 50% del salario mensual mínimo legal vigente en el momento de hacerlo efectivo y violando visiblemente el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia.

Que la Entidad tutelada omitió afiliar a las Madres comunitarias al sistema de Salud; Pensiones y Riesgos Laborales y demás prestaciones legales que se deban reconocer a los que prestan una labor.

Que el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, ha contratado verbal o por escrito a las mencionadas madres, mediante terceros intermediarios denominados OPERADORES, COOPERATIVAS y ASOCIACIONES.

Que en procura de obtener certificaciones que sean plena prueba de la fecha de vinculación y labor desempeñada por las Madres Comunitarias - FAMI y las certificaciones sobre salarios cancelados o pagos a la Madres Comunitarias que le otorgaron poder al aquí apoderado, elevó petición ante el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-REGIONAL BOYACÁ, con radicación E-2017-161570-1500 de fecha 04 de abril de 2017.

Que la petición anterior, fue contestada por el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-REGIONAL BOYACA, mediante el escrito No. S-2017-335910-1500 de fecha 28 de junio de 2017.

Que el contenido de la anterior respuesta no está acorde y tampoco es una respuesta concreta sobre los certificados que éste solicitó.

Que en contestación a la acción de Tutela que correspondió al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Tunja, el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ., manifestó que a ellos no les consta que esas madres comunitarias de las que se solicitó

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
 Radicación No: 150013333012 – 2017 – 00104 – 00
 Accionante: BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ Y OTRAS
 Accionadas: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ.

certificados laborales y de salarios tengan la condición de madres comunitarias y que tampoco el suscrito presentó el poder conferido por cada accionante y que no está probado que hubieran recibido una retribución inferior al salario mínimo mensual.

Que el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ, no le expidió las certificaciones solicitadas y que le responden con evasivas.

Que el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Tunja, dio por ciertas las respuestas mal intencionadas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Boyacá pero entre sus consideraciones estimó conveniente que el derecho de petición debe estar acompañado por el poder de cada una de las Madres Comunitarias otorgado al suscrito y además presentar una relación o los listados de las madres comunicará indicándole su lugar de trabajo y la época en que existió, la relación laboral.

Que se hace necesario que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Boyacá expida las certificaciones solicitadas por el suscrito el día 04 de Abril de 2017 bajo el radicado No E-2017-161570-1500.

Que en oficio No S-2017-335910-1500 de fecha 28 de Junio de 2017, el Instituto Colombiano vuelve a contestar con evasivas.

3. Objeto de la acción.

Con fundamento en los hechos anteriormente narrados solicitó:

"PRIMERA:- En el fallo que producirá su Despacho, su Autoridad se servirá TUTELAR el Derecho Fundamental de PETICION y así ORDENAR especialmente la parte Accionada para que me expida los certificados de Tiempos laborados y de sueldos a salarios pagos a las MADRES COMUNITARIAS, mencionadas en los listados anexos a la PETICION, así las haya contratado un Operador o una Asociación o directamente el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar porque no hay Operador o Asociación que actúe clandestinamente o en forma deliberada sin que tener que cumplir con los requisitos que le exija el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

SEGUNDA:- El señor Juez se servirá ordenar al ACCIONADO INSTITUTO COLOMBIANO (sic) DE BIENESTAR FAMILIAR, para que en el término de 48 horas después del FALLO, se me expidan los Documentos solicitados en el Derecho de Petición con No. E-2017-161570-1500 DE FECHA 04 DE ABRIL DE 2017" (fl. 3)

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

A pesar de que EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ fue debidamente notificado como se observa a folio 21 respectivamente, no dio contestación a la presente acción de tutela.

Así las cosas este despacho dará aplicación al artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 respecto a la falta de contestación de la demanda, el cual prevé:

"ART. 20.- Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa."

Por lo anterior, los hechos narrados por la parte actora, los cuales motivan la presente acción de tutela, se tendrán por ciertos dentro del presente trámite, de conformidad con lo establecido en la norma en cita.

2-1 Entidades oficiadas.

A folio 22 del plenario reposa oficio No. 1115 de fecha 10 de julio de 2017, por medio del cual el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Tunja, indica que de acuerdo a la solicitud realizada por este Despacho, consistente en si las accionantes tenían acción de tutela en ese despacho solicitando la protección del derecho fundamental de petición indicaron:

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
 Radicación No: 150013333012 – 2017 – 00104 – 00
 Accionante: BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ Y OTRAS
 Accionados: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ.

"Revisado el Sistema Siglo XXI con los números de identificación señalados por el despacho arriba citado, no se arroja resultado que demuestre que las señoras BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ y FLOR ANGELA SUA DE PÉREZ y PATRICIA MARCELA MENDIVELSO BENITEZ hayan sido accionantes dentro de alguna acción conocida por este Despacho".

III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia consagró el mecanismo de amparo de la acción de tutela, instituido para que toda persona pueda reclamar ante los Jueces, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando alguno de éstos resulte vulnerado o amenazado por acción u omisión de cualquier autoridad pública o por los particulares encargados de la prestación de un servicio público, conforme con lo preceptuado en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Es de la esencia de la acción de tutela el procedimiento breve, sumario y antiformalista que finaliza con un fallo que expresa medidas concretas para que cese o se evite la violación de un derecho fundamental; protección que debe prestarse de inmediato, en tanto que busca evitar o superar un daño evidente, grave e irreparable.

Ahora bien, en este contexto y ante las pretensiones de las accionantes se plantea el siguiente problema jurídico:

1. Problema jurídico.

¿Vulneró el derecho fundamental de petición de las señoras **BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ, FLOR ANGELA SUA DE PÉREZ y PATRICIA MARCELA MENDIVELSO BENITEZ**, el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ, al no expedir los certificados de salarios durante el tiempo que laboraron con la entidad y los certificados de tiempo de servicios de las accionadas, en razón a la petición realizada por las mismas el 4 de abril de 2017?

Pues bien, para resolver el problema planteado, esta sede judicial se permitirá, desplegar una serie de argumentación tendiente a identificar, si existe o no la vulneración descrita, en materia tutelar, hasta la procedencia o improcedencia de la protección deprecada.

1.1. Procedencia de la acción de tutela.

Vale recordar nuevamente que el referido artículo 86 Constitucional contempla la acción de tutela como un procedimiento preferente y sumario, tendiente a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Dicha norma superior también establece que dicha acción sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que ésta se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Por su parte, el Decreto reglamentario 2591 de 1991, en su artículo 2º, señala que los derechos que constituyen el objeto de protección de la acción de tutela son los consagrados en la Carta Política como fundamentales, o aquellos que por su naturaleza permitan su amparo para casos concretos.

Seguidamente, el artículo 5º *ibídem*, establece que la acción de tutela es viable contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos allí establecidos, siempre que con éstas se vulnere o amenace cualquiera de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política, o que por su naturaleza se consideren como tal. Con todo, dicha disposición prevé que la procedencia de la acción en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
 Radicación No: 150013333012 – 2017 – 00104 – 00
 Accionante: BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ Y OTRAS
 Accionadas: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ.

Luego, el artículo 6º del mencionado Decreto señala las causales de improcedencia de la acción de tutela, indicando, entre otros eventos, aquellos en los cuales se presenta la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, exceptuando la situación en la cual esta acción se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La misma norma señala, además, que la existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.

Otros eventos de improcedencia del mecanismo constitucional bajo estudio, también contemplados en la norma antes citada, son los que tienen que ver con circunstancias relativas a que para proteger el derecho se pueda ejercer el recurso de *Habeas Corpus*, se pretenda la protección de derechos colectivos, se haya generado un daño consumado, o se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

El artículo 8º del comentado Decreto prescribe que aun cuando el afectado disponga de otro mecanismo de defensa judicial, procede el amparo por vía de tutela cuando ésta se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En suma, puede decirse que la acción de tutela se estructura como un mecanismo judicial que se tramita a través de un procedimiento preferente y sumario para la defensa de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos que la ley establece, al cual puede acudir solamente ante la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial idóneo, salvo que se demuestre la configuración de un perjuicio irremediable que, según la jurisprudencia nacional¹, debe entenderse como un daño inminente e irreparable que por su gravedad amerita el amparo inmediato de manera transitoria.

Así las cosas, al descender al caso concreto, este Despacho encuentra por un lado que las accionantes invocan como derecho presuntamente vulnerado el de petición, el cual ostenta linaje fundamental, por lo que resulta procedente su amparo por esta vía procesal, asimismo, que no existe otro mecanismo de defensa judicial para lograr el amparo de este, razón por la cual, a la luz de la anterior disposición resulta procedente estudiar de fondo la presente acción.

1.2. Del derecho que se invoca como vulnerado: Derecho de petición:

El derecho fundamental de petición se encuentra consagrado en nuestra Carta Política en el artículo 23, estableciendo dicha norma textualmente 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".

Debe resaltarse que la reglamentación de los términos con los que cuenta la autoridad para dar contestación a los derechos de petición impetrados por los ciudadanos, en principio, se encontraban consagrados en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) desde el artículo 13 en adelante.

No obstante, debe hacerse mención especial a que, la reglamentación total contenida en la precitada ley, respecto del derecho de petición, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional a través de la sentencia C- 818 del año 2011; en la que además, se difirieron- ampliaron en el tiempo- los efectos del fallo hasta el día **31 de diciembre de 2014**².

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA Consejera ponente: MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA Bogotá, D.C., febrero veintiséis (26) de dos mil cuatro (2004) Radicación número: 25000-23-27-000-2003-22B5-01(AC) Actor: COOMEVA E.P.S. S.A. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

² Numeral tercero de la sentencia C- 818 del año 2011. "Conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, los efectos de la anterior declaración de INEXEQUIBILIDAD quedan diferidos hasta 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso, expida la Ley Estatutaria correspondiente."

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
 Radicación No: 150013333012-2017-00104-00
 Accionante: BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ Y OTRAS
 Accionados: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ.

Por su parte, el Legislador, mediante la **Ley 1755 de 30 de junio de 2015**³, reguló lo pertinente al derecho de petición y sustituyó el Título II (Derecho de Petición) Capítulo I (Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales), Capítulo II (Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales) y Capítulo III (Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas), correspondientes a los artículos 13 a 33 de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, disponiendo en su lugar, en cuanto lo pertinente al presente asunto, lo siguiente:

*"Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, **toda petición deberá 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 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 una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente 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 expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto" (Negritas fuera de texto).

Ahora bien, debe recordar el Despacho que antes de que fuera promulgada esta ley, el término establecido por la Corte Constitucional al Legislador para expedir la Ley Estatutaria que reglamentara la materia se venció sin que la norma en comento fuese proferida, por lo que se venía aplicando lo expuesto por el H. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto No. 2243 del 28 de enero de 2015, según el cual la reglamentación sobre el derecho fundamental de petición volvió a ser la contenida en el Decreto 01 de 1984, hasta tanto no se profiriera la Ley estatutaria que permitiera determinar los alcances y demás aspectos atinentes al derecho fundamental en análisis. Así lo precisó:

"(...) 1. "¿Cuál es la normatividad aplicable para efectos de garantizar el derecho fundamental de petición?

La normatividad aplicable en la actualidad para garantizar el derecho de petición está conformada por las siguientes disposiciones: (i) la Constitución Política, en especial sus artículos 23 y 74; (ii) los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia que regulan el derecho de petición, entre otros derechos humanos; (iii) los principios y las normas generales sobre el procedimiento administrativo, de la Parte Primera, Título I del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), así como las demás normas vigentes de dicho código que se refieren al derecho de petición o que, de una u otra forma, conciernen al ejercicio del mismo (notificaciones, comunicaciones, recursos, silencio administrativo etc.); (iv) las normas especiales contenidas en otras leyes que regulan aspectos específicos del derecho de petición o que se refieren a éste para ciertos fines y materias particulares; (v) la jurisprudencia vigente, especialmente aquella proveniente de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y (vi) entre el 10 de enero de 2015 y la fecha anterior al momento en que empiece a regir la nueva ley estatutaria sobre el derecho de petición, las normas contenidas en los capítulos II, III, IV, V, VI Y parcialmente el VIII del Decreto Ley 01 de 1984, por medio del cual se expidió el Código Contencioso Administrativo, en cuanto ninguna de tales disposiciones resulte evidentemente contraria a la Carta Política o a las normas del CPACA que permanecen vigentes.

³ Diario Oficial 49559 de junio 30 de 2015.

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
 Radicación No: 150013333012 – 2017 – 00104 – 00
 Accionante: BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ Y OTRAS
 Accionados: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ.

2. "¿Operó la reviviscencia de las normas que regulaban el derecho de petición en el Código Contencioso Administrativo, en particular si se tiene en cuenta que dicha norma fue derogada por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011?"

Sí. Conforme a lo explicado en este concepto, desde el 1º de enero de 2015 y hasta fecha anterior al momento en que empiece a regir la nueva ley estatutaria sobre el derecho de petición, se presenta la reviviscencia de las mencionadas disposiciones del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984).

3. En caso de que el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 impida que opere dicho fenómeno, ¿resulta procedente aplicar la figura de la excepción de inconstitucionalidad respecto del artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, con fundamento en que se trata del ejercicio del derecho fundamental de petición?"

La Sala considera que lo dispuesto en el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en cuanto derogó expresamente el Decreto Ley 01 de 1984, **no impide aceptar que las normas de dicho decreto que regulaban específicamente el derecho de petición revivieron en los términos** en que se ha explicado. Adicionalmente, la Sala estima que no se dan los presupuestos para aplicar la excepción de inconstitucionalidad en relación con esta parte del artículo 309 del CPACA. (...)" (Negrillas y Subrayas Fuera de Texto).

Bajo esa óptica, tanto en la Ley Estatutaria 1755 de 30 de junio de 2015, que regula actualmente el derecho fundamental de petición, como en el Decreto 01 de 1984, el cual estuvo vigente hasta la expedición de la ley en comento, transitoriamente, se establece el plazo de **15 días como regla general** para resolver los derechos de petición tanto en interés general como particular, en tanto que las peticiones referentes a informaciones deben resolverse en un plazo máximo de 10 días; cuando la solicitud se eleva en la modalidad de consulta, el plazo de respuesta es de 30 días.

1.3. Características esenciales del derecho fundamental de petición.

El derecho de petición se satisface plenamente cuando se profiere una respuesta de fondo, clara y precisa sobre lo solicitado, evitando evasivas o elusivas, y por supuesto, con la oportuna comunicación de lo decidido al interesado. La Corte Constitucional, a lo largo de su prolija jurisprudencia sobre el tema, ha decantado las siguientes reglas⁴:

"(...)

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 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 debe cumplir con estos 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 una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario superar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-1160A/01, Actor: Félix Cruz Parada

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
 Radicación No: 150013333012 – 2017 – 00104 – 00
 Accionante: BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ Y OTRAS
 Accionadas: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ.

inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. **De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación.** Para este efecto, el criterio de razonabilidad de término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes..." (Resaltado fuera de texto).

Es de resaltar que, en la sentencia T – 1006 de 2001, la Corte adicionó a las subreglas antes referidas dos más, las que fueron sintetizadas así:

"j) La Falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder",⁵

k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado",⁶

A su vez, en la sentencia T – 877 de 2001, respecto del término para resolver los derechos de petición, la Alta Corporación señaló:

"... Dentro de este contexto, ha de entenderse que **mientras el legislador no fije un término distinto al señalado en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo para dar respuesta a las solicitudes elevadas a la administración para determinados casos o en forma general, los organismos estatales y los particulares que presten un servicio público, han de observar el término de 15 días, establecido en esta norma.** Término que, tal como se ha indicado en algunos pronunciamientos de esta Corporación, pese a ser de obligatorio cumplimiento, puede ser ampliado en forma excepcional, cuando la administración, en razón de la naturaleza misma del asunto planteado, no pueda dar respuesta en ese lapso, evento en el cual así habrá de informárselo al peticionario, indicándole, además de las razones que llevan a no responder en tiempo, la fecha en que se estará dando una contestación que satisfaga el segundo aspecto del derecho de petición, cual es la respuesta de fondo. Término éste que ha de ser igualmente razonable". (Negritas fuera de texto).

Así pues, el derecho de petición previsto en el artículo 23 superior, le otorga a los administrados la posibilidad de presentar peticiones respetuosas y de obtener una respuesta de fondo sobre su solicitud, en forma pronta, esto es, en un término no superior a los quince (15) días; sin embargo, dicho término puede ser ampliado **en forma excepcional** y razonable cuando por la **naturaleza del asunto planteado** no sea posible dar respuesta en ese lapso, caso en el cual, se debe informar al peticionario las razones que llevan a la Administración a no responder en tiempo, así como la fecha en que se emitirá la respuesta de fondo.

De lo anterior, es dable concluir que el derecho fundamental de petición se ve vulnerado cuando las autoridades administrativas no dan respuesta a las solicitudes formuladas por los ciudadanos en un término de quince (15) días, contados a partir del recibo de las mismas, o cuando, requiriendo un plazo mayor para dar solución a los casos, se abstienen de informar tal situación a los peticionarios. Así mismo, este derecho es transgredido cuando se presentan respuestas evasivas o simples informes acerca del trámite dado a las peticiones presentadas por los particulares.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T219/01. En la sentencia T-476/01, la Corte afirmó "Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: "...[las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución..."

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-249/01

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
 Radicación No: 150013333012 – 2017 – 00104 – 00
 Accionante: BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ Y OTRAS
 Accionados: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ.

1.4. Caso concreto.

Las accionantes consideran transgredido su derecho y garantía fundamental de petición, por parte del **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ**, en razón a que no les expidieron los certificados de salarios durante el tiempo que laboraron con la entidad y tampoco los certificados de tiempo de servicios de acuerdo con la petición realizada por las mismas el 4 de abril de 2017.

Al plenario fue aportada copia de la petición radicada ante la entidad accionada el día 4 de abril de 2017, como da fe de ello el sello de recibido de la entidad accionada, por medio de la cual las accionantes solicitaron ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Seccional Boyacá que:

"1.- Se sirva ordenar a quien corresponda para que en forma concreta y sin vacilación se me expidan los siguientes documentos en forma individual:

a.- Certificado de los salarios que le fueron cancelados a cada una de las madres comunitarias durante el tiempo que laboraron con su Entidad, ya sea que hubieron estado contratadas por asociaciones de padres, cooperativas, terceros autorizados por el ICBF o directamente por el ICBF.

b.- Certificado de Tiempos de Servicios, indicando el municipio, institución u hogar de Bienestar Familiar en donde laboró, mencionando los extremos laborales."(fl 19)

Así mismo, se evidencia escrito No. SIM 1760870218 de fecha 28 de junio de 2017, a través del cual el director Regional (E) del ICBF, dio contestación a las accionantes en los siguientes términos:

"Con el fin de atender su petición, radicado No. E-2017-161570-1500 del 04 de Abril de 2017, relacionada con la expedición de certificación y otros de sus poderdantes, quien según su escrito se desempeñan como madres comunitarias; de manera atenta me permito informar que la vinculación de las peticionarias no es directa con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, razón por la cual requerimos nos informe el operador al que estuvieron vinculada y los periodos durante los cuales prestaron el servicio, respecto de las personas relacionadas a continuación:

PATRICIA MARCELA MENDIVELSO BENITEZ
 BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ
 FLOR ANGELA SUA DE PEREZ

Una vez recibida la respuesta de lo solicitado a las peticionarias, La Dirección Regional procederá a remitir su solicitud al empleador para que este sea quien le suministre la información requerida". (fl 8).

De acuerdo a lo anterior es claro que la accionada no dio respuesta al derecho de petición⁷, pues de acuerdo al marco jurisprudencial expuesto, no es suficiente que se emita respuesta al petente para entender que no hay violación al derecho de petición, sino que se debe verificar que la respuesta sea de fondo, clara, precisa y congruente de acuerdo a lo solicitado.

La Corte Constitucional, frente a las respuestas inconclusas parcializadas y que no resuelven el fondo del asunto, ha dicho lo siguiente:

⁷ Corte Constitucional Sentencia T-306/03 Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL, La simple manifestación de la administración en el sentido de que la solicitud será resuelta con posterioridad de forma definitiva y eficaz, no satisface el derecho de petición, pues en realidad, se trata de una respuesta simplemente formal o evasiva, destinada a distraer el cumplimiento de su deber constitucional y, par ende, en abierta contradicción con el principio de eficacia que inspira la función administrativa. La administración no puede estimar que mediante la simple manifestación referenciada en el Oficio satisface los requerimientos establecidos en el artículo 6° del Código Contencioso Administrativo. Ello, porque el acatamiento de los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad que delimitan el ejercicio de dicha atribución discrecional, exigen que la autoridad competente señale: (i) los motivos de la demora y (ii) la fecha en que se resolverá o dará respuesta. No sólo es deber de la administración someter las peticiones al conducto regular, sino también otorgarles en la oportunidad prevista en la ley, su correspondiente respuesta.

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
 Radicación No: 150013333012 – 2017 – 00104 – 00
 Accionante: BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ Y OTRAS
 Accionados: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ.

"Ahora bien, esta Corporación ha manifestado que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario. La efectividad de la respuesta depende de que se solucione el caso que se plantea. Por último, la congruencia exige que exista coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo pedido y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta.⁸"

Con respecto al contenido de la respuesta que debe proferirse para que ésta cumpla con el requisito de idoneidad, la Corte ha explicado que la indicación acerca del trámite que se le dará a una solicitud no es suficiente para satisfacer el derecho de petición⁹. Igualmente, la respuesta debe consistir en una decisión que defina de fondo - sea positiva o negativamente- lo solicitado, "o por lo menos, que exprese con claridad las etapas, medios, términos o procesos necesarios para dar una respuesta definitiva y contundente a quien presentó la solicitud¹⁰.

Según lo expuesto anteriormente, el Despacho evidencia que del material probatorio existente en el plenario y de la aplicación de la presunción de veracidad indicada con anterioridad, hay una abierta violación al derecho de petición, toda vez que la entidad accionada no dio respuesta de fondo a la petición impetrada por las actoras, es decir, que no hizo entrega de los documentos solicitados consistentes en la expedición de los certificados de salarios y tiempo de servicios, sino que se limitó a indicar que la vinculación de las peticionarias no era directamente con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, razón por la cual les solicitaban que informaran cual había sido el operador con el que habían estado vinculadas y los periodos durante los cuales prestaron el servicio.

Carga que considera el despacho, no tiene que ser asumida por las peticionarias y más aún cuando el ICBF, es el encargado de realizar los seguimientos a cada uno de los hogares de Bienestar Familiar, pues estos tienen las facultades de inspeccionar, vigilar y supervisar, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 289 de 2014¹¹.

Así mismo en sentencia T-480 de 2016, quedó claro que frente a los programas de hogares comunitarios, el ICBF ha ejercido un control administrativo y disciplinario en relación con su funcionamiento y su desempeño de la labor de madre y/o padre comunitario, para lo cual señaló:

"Las demandantes sí se encontraban bajo la continuada subordinación o dependencia del ICBF, por cuanto este último, como director, coordinador y ejecutor principal del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, siempre tuvo el poder de dirección para condicionar el servicio personal prestado por ellas y contó con diversas facultades para imponer medidas o sanciones de naturaleza disciplinaria, ante el incumplimiento de las directrices o lineamientos específicos que esa misma entidad estableció para el funcionamiento y desarrollo del mencionado programa".

Lo que permite concluir que de acuerdo a las facultades que tiene otorgada dicha entidad, es evidente que la misma tiene que tener certeza de quién labora o a quién ha contratado para desempeñar las funciones en los Hogares de Bienestar Familiar, por lo tanto deben contar con la información y documentación de las personas que prestan o prestaron sus servicios en esos hogares, toda vez que estos deben tener el conocimiento de los operadores que trabajan con la entidad, en eso consiste la organización, vigilancia y control de la misma, esto es, llevar por lo menos un registro de las personas que desempeñan sus labores como madres comunitarias, por lo que considera el Despacho que el ICBF REGIONAL BOYACÁ, en asocio con los operadores o asociaciones del Municipio de Socotá deben expedir las certificaciones solicitadas por las actoras, pues esa información debe reposar en los archivos de la entidad.

⁸ Corte Constitucional Sentencia T-669 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹ T-628 de 2002

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencias T-150 de 1998 y T-505 de 2003.

¹¹ El Decreto 289 de 2014 del Ministerio del Trabajo desarrolló el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 y en el artículo 7º señaló que el ICBF inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión de las entidades administradoras del programa de HCB con el fin de garantizar la calidad en la prestación del servicio y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de bienestar familiar.

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación No: 150013333012 – 2017 – 00104 – 00
Accionante: BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ Y OTRAS
Accionados: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ.

Así mismo se dirá que la accionada no puede exigir documentos que, como ya se dijo, se supone reposan en la entidad, toda vez que de conformidad con el Decreto 019 de 2012, en su artículo 9 establece dicha prohibición¹².

De igual manera el parágrafo del artículo 16 de la Ley 1755 de 2015, sobre el tema establece:

"{...}
Parágrafo 1. La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos".

Más sin embargo se evidencia que las accionantes reportan la siguiente información, para los fines pertinentes:

Nombre	Cédula	Municipio	Hogar de bienestar	Fecha de iniciación	Fecha de terminación
Patricia Marcela Mendívelso Benítez	24.090.981	Socotá	Vereda el Morro	Junio de 1987	Julio de 1991
Blanca Rosa Ortiz Ortiz	39.682.110	Socotá	La Primavera	Septiembre de 2002	28 de abril de 2013
Flor Ángela Sua de Pérez	24.089.841	Socotá	Pequeñas Travesura	Marzo de 1995	Año 2005

Por lo anterior, considera el Despacho que la accionada, no debe colocar trabas para expedir las certificaciones solicitadas, ni mucho menos imponer cargas a las partes las cuales no están en la obligación de soportar, en ese orden de ideas, se advierte entonces un injustificado desconocimiento por parte del **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR- REGIONAL DE BOYACÁ**, al derecho constitucional de petición, que le asiste a las accionantes, en relación con la solicitud radicada el **4 de abril de 2017**.

En consecuencia, se declarará la protección y tutela del derecho fundamental de petición, y se ordenará al Director de la Regional Boyacá del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF, para que dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente decisión, realice todas las gestiones correspondientes y coordine con las operadoras o asociaciones del Municipio de Socotá, o quienes hagan sus veces, para que procedan a dar respuesta de fondo, clara, precisa y congruente a la petición radicada por las accionantes el **4 de abril de 2017**, igualmente, deberán notificarle a las accionantes dicha decisión y de ello se aportara prueba a este estrado judicial.

Finalmente, debe decirse que, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015 la omisión para dar respuesta oportuna a un derecho de petición puede dar lugar a la configuración de conductas disciplinarias, no obstante, como determinar tal circunstancia no es competencia del juez de tutela se ordenará **poner en conocimiento de la Oficina de Control Interno del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR- REGIONAL DE BOYACÁ**, o quien haga sus veces, para que de considerarlo necesario, inicien las investigaciones que estimen pertinentes, respecto de la omisión de dar trámite y gestionar de manera oportuna la petición de fecha **4 de abril de 2017**, impetrada por las accionantes, a los funcionarios que tenían el deber de contestar.

Contra la presente providencia proceden los recursos de ley.

¹² "ARTICULO 9. PRCHIBICIÓN DE EXIGIR DOCUMENTOS QUE REPOSAN EN LA ENTIDAD: Cuando se esté adelantando un trámite ante la administración, se prohíbe exigir actos administrativos, constancias, certificaciones a documentos que ya reposen en la entidad ante la cual se está tramitando la respectiva actuación

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
 Radicación Na: 150013333012 – 2017 – 00104 – 00
 Accionante: BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ Y OTRAS
 Accionados: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL BOYACÁ.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO.- TUTELAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN, de las señoras **BLANCA ROSA ORTIZ ORTIZ, FLOR ANGELA SUA DE PÉREZ y PATRICIA MARCELA MENDIVELSO BENITEZ** vulnerado por **EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF REGIONAL BOYACÁ**, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR al DIRECTOR DE LA REGIONAL BOYACÁ DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF O A QUIEN HAGA SUS VECES, para que dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente decisión, realice todas las gestiones correspondientes y coordine con las operadoras o asociaciones del Municipio de Socotá, o quienes hagan sus veces, para que procedan a dar respuesta de fondo, clara, precisa y congruente a la petición radicada por las accionantes el **4 de abril de 2017**, igualmente, deberán notificarle a las accionantes dicha decisión y de ello se aportara prueba a este estrado judicial

TERCERO.- POR SECRETARÍA OFICIAR A LA OFICINA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – REGIONAL DE BOYACÁ informándole la presente decisión, para que de considerarlo necesario, inicie las investigaciones que estime pertinentes, respecto de la omisión de dar trámite y gestionar de manera oportuna la petición de fecha **4 de abril de 2017**, impetrada por las accionantes, a los funcionarios que tenían el deber de contestar. Al oficio adjúntese copia de esta sentencia.

CUARTO.- INFORMAR a las partes que esta decisión podrá impugnarse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de éste proveído.

QUINTO.- NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE esta providencia al apoderado de las accionantes.

SEXTO.- Para los efectos de notificación de las demás partes procédase conforme a lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, a través de la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Tunja.

SÉPTIMO.- ORDENAR que en el evento de no ser impugnada la presente decisión, se remita el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


 EDITH MILENA RATIVA GARCÍA
 JUEZ