



**JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., tres (03) de junio de 2020

**Tutela** 110013335-017-2020-00143-00

**Accionante:** Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio

**Accionada:** DIRECTORA ADMINISTRATIVA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.

**Sentencia No. 43**

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas, procede el despacho a dictar **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA** en la ACCIÓN DE TUTELA referente.

**ANTECEDENTES**

**La solicitud:** El día 20 de mayo de 2020, el señor Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio, instauró acción de tutela contra la entidad referida, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo digno, a la petición, al debido proceso y al mínimo vital.

Pretende el tutelante, por intermedio de la presente acción:

(i) ordenar a la accionada expedir un acto administrativo debidamente motivado, orientado por una interpretación favorable hacia la protección de sus derechos fundamentales, que resuelva de forma temporal su situación jurídica con la entidad, en el sentido en que le permita realizar labores y percibir en condiciones dignas sus salarios correspondientes (ii) ordenar a la accionada contestar de forma inmediata y de fondo las peticiones elevadas (iii) ordenar a la accionada, pagar los salarios que le corresponden por las labores realizadas durante el mes de octubre de 2019, y siguientes, hasta la fecha en que se resuelva de manera definitiva su situación jurídica con la Entidad (iv) ordenar a la accionada, hacer extensivos los efectos de la decisión a sus compañeros de la Unidad de Trabajo Legislativo del Representante Jimmy Harold Díaz Burbano.

**Contestación de la Cámara de Representantes:**

Dentro del término procesal otorgado, la Doctora MARÍA ISABEL CARRILLO HINOJOSA, como Jefe de la División de Personal (E) de la Cámara de Representantes, dio contestación a la presente acción constitucional, manifestando que la vinculación laboral del señor Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio, con la Cámara de Representantes tiene origen en la postulación realizada por el Representante Jimmy Harold Díaz Burbano, quien mediante radicado No. 20193.40017463 Id: 4601 el día 19 de febrero de 2019, recibido en la División de Personal, decidió nombrar al accionante en su Unidad de Trabajo Legislativo *“hasta cuando se ordene la remoción o se extinga la investidura del Postulante”*.

Que la Sala de Instrucción, de la Corte Suprema de Justicia, en el proceso identificado con el radicado INSTRUCCIÓN 00021 –NÚMERO INTERNO, resolvió la situación jurídica del Representante a la Cámara JIMMY HAROLD DÍAZ BURBANO, mediante la imposición de medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión. Dice que tras ser proferido dicho auto, su representada profirió la Resolución MD No. 2654 de 2019 *“Por la cual se declara la falta temporal de un Representante a la Cámara y la Vacancia Temporal de la respectiva curul”*, y a su vez la División de Personal de la Cámara de Representantes en desarrollo de sus funciones, solicitó a la sección de Registro y Control de la misma entidad, se abstuviera de autorizar o tramitar pago en nómina a los funcionarios que integran la Unidad de Trabajo Legislativo del representante ante la imposibilidad de realizar pago salarial por la ausencia de la certificación de cumplimiento de labores, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7 de la Ley 868 de 2003<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> (...) La certificación de cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, será expedido por el respectivo congresista (...)

Que en el mes de abril la Cámara de Representantes, solicitó a la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia, se le informará sobre la situación jurídica y legal de la vigencia de la medida de aseguramiento impuesta al referido Representante a la Cámara, la que con oficio SG 2-0354-20 del 20 de abril de 2020, contestó que dicha medida se mantenía pues no habían variado las circunstancias que constitucional y legalmente brindaron fundamento a su imposición.

Afirma que mediante Oficio S.G. 2-0361.20 se contestó la solicitud de cesación de los efectos de la Resolución MD 2654 de 2019 (Declaración de la falta temporal en virtud de la medida de aseguramiento proferida, al representante Jimmy Harold Díaz Burbano) indicando que no era procedente el levantamiento de la falta temporal declarada por cuanto de conformidad con el párrafo transitorio del artículo 134 Superior, persiste la causal para su constitución.

Aclara que al señor Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio, no se le hace extensible la suspensión del Representante siendo él miembro de su Unidad de Trabajo Legislativo, razón por la que la relación jurídica entre la Entidad y el señor Sánchez Zamudio, se encuentra ACTIVA.

Que mediante escrito radicado No. D.P. 41.1. 3021.2019 del 18 de noviembre de 2019, la Cámara de Representantes, respondió la única petición que el accionante formulo el día 06 de noviembre de 2019, bajo No. 39834, indicándole que no se le había realizado el pago de los salarios del mes de octubre, por la falta de certificación de cumplimiento de labores y que dicho evento seguirá prolongándose en el tiempo, mientras la medida adoptada por la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia siga en pie o tome una decisión de fondo en el proceso que se adelanta al Honorable Representante. Explica que la Unidad de Trabajo Legislativo de cada Representante es inherente a este y nace una vez este se posesiona, razón por la cual, el único que puede emitir certificación de dicha labor legislativa es el mismo Representante.

Dice que el accionante no se encuentra desprotegido ni se está violando el derecho al mínimo vital; ya que al igual que todos los integrantes de esta Unidad de Trabajo Legislativo, se le hace el pago mensual de Seguridad Social Integral en salud, pensión y riesgos laborales.

Precisa que la naturaleza del cargo del señor Sánchez Zamudio, es la del apoyo a la labor legislativa del Representante, por consiguiente, al no encontrarse el representante ejerciendo dicha labor, se entiende que su Unidad de Trabajo Legislativo no puede cumplir con el objeto para el cual fue creada, por lo que se encontrarían en la imposibilidad de cumplir con la prestación para la cual fueron vinculados por lo que no es de recibo para esa representación la afirmación del accionante según la cual *“continúa cumpliendo con sus labores”*, ya que lo considera jurídicamente imposible.

Indica que el accionante no demostró ni siquiera sumariamente el perjuicio irremediable que se le puede causar para que proceda la presente acción constitucional de acuerdo a los parámetros dispuestos en las sentencias T-135 de 2015 y T-971 de 2001<sup>2</sup>.

Considera que la presente Acción de Tutela debe ser negada por improcedente, debido a que incumple el requisito de subsidiariedad<sup>3</sup>, pues el accionante cuenta con las vías ordinarias que el legislador previó para ventilar este tipo de eventos frente al juez natural, quien puede resolver las pretensiones de manera integral. Que existen instancias que son las llamadas a conocer las controversias que pretende hacer valer el accionante a través del Juez de Tutela, saltándose el Decreto 2591 de 1991 y el ordenamiento jurídico en un Estado Social de Derecho.

Solicita desvincular de la presente acción de tutela a la CÁMARA DE REPRESENTANTES, por cuanto ésta a través de la División de Personal ha tomado sus decisiones amparada en el principio de legalidad.

Anexa: Resolución No. 0363 de 21 de febrero de 2019 (Fl. 12), Resolución MD No. 2654 de 2019 (Fl. 13-19), Oficio SG 2-0354-20 del 20 de abril de 2020 de la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia (Fl. 21-22), Oficio S.G. 2-0361.20 de la Secretaría General de la Cámara de Representantes al Representante a la Cámara Jimmy Harold Díaz Burbano (Fl. 23-24), Oficio de contestación al único Derecho de Petición elevado a esta entidad, enviado dentro de la oportunidad legal, mediante el radicado No. D.P. 41.1. 3021.2019 del 18 de noviembre de 2019 (Fl. 25-26) y

<sup>2</sup> El perjuicio en primer lugar debe ser inminente o próximo a suceder, Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos facticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño.

<sup>3</sup> Numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 que establece “La acción de tutela no procederá: 1) Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Pagos de planilla de Seguridad Social del señor Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio (Fl. 27-34).

**Competencia.** Este despacho es competente para proferir fallo de tutela de primera instancia, toda vez que los hechos que motivaron la solicitud ocurrieron en la ciudad de Bogotá y la misma se encuentra dirigida contra una entidad del orden nacional; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991, 1º del Decreto 1382 de 2000 y Decreto 1983 de 2017.

**Legitimación por activa.** La acción de tutela puede ser promovida por cualquier persona, ya sea por sí misma o por medio de un tercero quien actúe en su nombre, cuando sus derechos constitucionales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y excepcionalmente por los particulares.<sup>4</sup>

En el presente asunto la acción de tutela es presentada en nombre propio por el señor Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio, en procura de la defensa de sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo digno, a la petición, al debido proceso y al mínimo vital.

**Legitimación por pasiva.** El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Decreto. En el presente caso la demandada como empleadora del accionante, se encuentra legitimada por pasiva pues a consideración del actor, sus omisiones vulneran los derechos fundamentales ya mencionados.

### Requisitos generales de la procedencia de la tutela

**Inmediatez:** El principio de inmediatez de la acción de tutela está instituido para asegurar la efectividad del amparo y, particularmente, garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales que se encuentren amenazados o se hayan visto vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos previstos en la Constitución y demás normas reglamentarias, así como en la jurisprudencia de esta Corporación. Por lo tanto, el transcurso de un lapso desproporcionado entre los hechos y la interposición del amparo tomaría a la acción de improcedente, puesto que desatendería su fin principal.

En el presente caso, el despacho constató que el señor Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio, se encuentra vinculado a la Cámara de Representantes, como miembro de la Unidad de Trabajo Legislativo del Representante Jimmy Díaz, y que la presente acción es ejercida con el fin de conseguir el reconocimiento y pago de unas erogaciones salariales no otorgadas desde octubre de 2019, así como la contestación a diferentes peticiones radicadas por el accionante ante la División de Personal y Registro de la Cámara de Representantes entre enero y abril de 2020. Que el presente medio constitucional se radicó el 20 de mayo de 2020, término razonable para la presentación de la acción de amparo conforme con la jurisprudencia constitucional teniendo en cuenta que la presunta omisión aún persiste.

**Subsidiariedad:** En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como

<sup>4</sup> El inciso segundo del Artículo 10 del Decreto señala que también puede ser ejercida directamente por la persona afectada o por medio de un representante o a través de un agente oficioso cuando el titular de los derechos fundamentales no está en condiciones de promover su propia defensa, circunstancia que deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

<sup>5</sup> sentencia T-172/13 “El juez de tutela puede hallar la proporcionalidad entre el medio judicial utilizado por el accionante y el fin perseguido, para de esta manera determinar la procedencia de la acción de tutela como mecanismo idóneo para la protección del derecho fundamental reclamado. Además de lo anterior, la jurisprudencia también ha destacado que puede resultar admisible que transcurra un extenso espacio de tiempo entre el hecho que generó la vulneración y la presentación de la acción de tutela bajo dos circunstancias claramente identificables: la primera de ellas, cuando se demuestra que la afectación es permanente en el tiempo y, en segundo lugar, cuando se pueda establecer que “... la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”(Resaltado por el Despacho).

mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.<sup>6</sup>

Como se indicó previamente, el señor Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio, formula a través de la presente acción constitucional, pretensiones para obtener el reconocimiento y pago de unas erogaciones económicas emanadas de su vinculación laboral con la Cámara de Representantes, como miembro de la Unidad de Trabajo Legislativo del Representante Jimmy Díaz, y la contestación a las peticiones por él formuladas a la División de Personal y Registro, de la demandada, así:

*“(...) PRIMERO. Declarar, según el petitorio, que la actuación de la Cámara de Representantes del Honorable Congreso de la República de Colombia viola mis derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo digno, al derecho de petición, al debido proceso y al mínimo vital. SEGUNDO. En consecuencia, ordenar a la accionada expedir un acto administrativo debidamente motivado, orientado por una interpretación favorable hacia la protección de mis derechos fundamentales, que resuelva de forma temporal mi situación jurídica con la entidad, en el sentido en que me permita realizar labores y percibir en condiciones dignas mis salarios correspondientes. TERCERO. En consecuencia, ordenar a la accionada contestar de forma inmediata y de fondo las peticiones elevadas. CUARTO. En consecuencia, ordenar a la accionada, pagar los salarios que me corresponden por las labores realizadas durante el mes de octubre de 2019, y siguientes, hasta la fecha en que se resuelva de manera definitiva mi situación jurídica con la Entidad. QUINTO. En consecuencia, ordenar a la accionada, hacer extensivos los efectos de la decisión a mis compañeros de la Unidad de Trabajo Legislativo del Representante Jimmy Harold Díaz Burbano.”*

Las pretensiones expuestas previamente, serán valoradas por este Despacho a fin de verificar si en el presente asunto la acción de tutela se formula porque el accionante no dispone de otro medio de defensa judicial, o si existiendo, dicho medio carece de idoneidad para la protección requerida, y se hace necesaria la adopción de una medida transitoria que evite la ocurrencia de un perjuicio irremediable, hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

Para proceder con lo expuesto, se hace necesario dividir en dos grupos las pretensiones formuladas por el actor, a saber: (i) aquellas de carácter económico mediante las cuales pretende obtener el reconocimiento y pago de unas erogaciones salariales desde octubre de 2019, haciendo extensivos los efectos de la sentencia a sus compañeros de UTL, y con las cuales se configura la presunta omisión de la accionada en la que se pueden ver afectados sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo digno al debido proceso administrativo y al mínimo vital y (ii) aquella que hace referencia a las peticiones formuladas y presuntamente no contestadas por la entidad accionada en la actualidad, omisión con la cual considera vulnerado su derecho fundamental de petición.

Respecto a la procedencia del primer grupo de pretensiones y que hace referencia a las reclamaciones de carácter económico derivadas de la relación laboral del accionante con la Cámara de Representantes, y que según su empleador no se han podido hacer efectivas dada la inexistencia de la Certificación de Cumplimiento de Labores, establecida en el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995, entiende esta oficina judicial, que las características de esta petición, son propias de aquellas que deben ser conocidas ante el juez ordinario, más específicamente ante el juez contencioso administrativo quien tras efectuar una adecuada valoración probatoria en el trámite del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, se encuentra facultado para proferir una decisión de fondo asegurando así la protección efectiva de los derechos del actor. Y es que en reiterada jurisprudencia la H. Corte Constitucional, ha señalado que de manera general, en virtud del principio de subsidiariedad, las acciones de tutela no proceden para el reconocimiento y pago de derechos de carácter económico surgidos de una relación laboral, ya que los mismos son protegidos en el ordenamiento jurídico colombiano a través de los procesos laborales ordinarios.<sup>8</sup>

Entonces, para responder el primer escenario acerca de la procedencia de la presente acción constitucional respecto al grupo de pretensiones ahora valoradas, el actor si cuenta con un medio de defensa judicial ante el cual desatar la mencionada controversia y que actualmente se encuentra establecido en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia T-524/2011, M.P. Dr. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

<sup>7</sup> Declarado en falta temporal mediante Resolución No. 2654 del 05 de noviembre de 2019.

<sup>8</sup> T 375 de 2018.

Ahora bien, para determinar que dicho medio de defensa judicial, resulta idóneo o eficaz para asegurar la protección de los derechos del accionante, se tiene que mediante Acuerdo PCSJA20-11519 DE 2020, el Consejo Superior de la Judicatura, dispuso la suspensión de términos judiciales a partir del día 17 de marzo de 2020, la misma que sería prorrogada hasta el próximo 8 de junio de 2020, con el acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020; bajo ese presupuesto se tiene que el actor bien pudo acudir a la jurisdicción pertinente desde el momento en que su empleador omitió realizar los abonos salariales a su favor, es decir, octubre de 2019 y hasta el 16 de marzo de 2020, momento en el que inició la suspensión de términos, sin embargo, no lo hizo, y no se explicó la causa de tal decisión. A pesar de haber contado con más de cuatro meses para poner en movimiento el aparato judicial, el actor prefirió seguir laborando, prolongando en el tiempo la omisión ahora debatida, por causas atribuibles a su propia persona. Además, siendo consecuentes con lo que se indicó reglones atrás, y teniendo en cuenta que el actor decidió abstenerse de iniciar de manera urgente - como ahora lo expone en este trámite constitucional - la reclamación ante el juez natural, bien puede acudir al mismo tan pronto se levante la suspensión referida, sin evidenciar la causación de un perjuicio irremediable.

Adicionalmente, el accionante formula pretensiones en favor de todo el grupo de trabajadores que conforman la UTL del Representante Jimmy Díaz, sin aportar al expediente, la respectiva representación jurídica para formularlas en nombre de terceros o si que se configuren los requisitos necesarios para actuar como agente oficioso, pues es sabido que la protección por la presunta vulneración a derechos fundamentales reclamados debe efectuarse directamente por la persona afectada (*intuitu personae*).

Del libelo demandatorio, así como del material probatorio obrante en el expediente digital, se evidenció que el accionante no es sujeto de especial protección constitucional, pues no pertenece a grupos en situación de discapacidad, niños, niñas y adolescentes, madre o padre cabeza de familia, persona de la tercera edad o población desplazada, que haga meritorio el estudio que se pretende.

Acatando entonces las disposiciones jurisprudenciales emanadas de la H. Corte Constitucional, así como valoradas las situaciones expuestas en el caso concreto, resulta evidente que la única pretensión procedente dentro de las formuladas por el accionante, es aquella que hace referencia a la protección efectiva de su derecho fundamental de petición, por lo que el despacho formulará el problema jurídico en ese sentido y declarará la improcedencia de la acción de tutela para la pretensión de carácter económico derivada de la relación laboral del accionante con la Cámara de Representantes.

**Problema jurídico:** Corresponde establecer si la entidad accionada ha vulnerado el derecho fundamental de petición al no contestar las solicitudes formuladas por el accionante los días (i) 17 de enero de 2020 bajo radicado 852 y (ii) 10 de febrero de 2020, 19 de febrero de 2020, 9 de marzo de 2020, 17 de marzo de 2020 y 23 de abril de 2020, enviados desde el correo institucional gabriel.sanchez@camara.gov.co a los correos personal@camara.gov.co y registro@camara.gov.co, designados por la Institución para las comunicaciones con la División de Personal y Registro de la Cámara de Representantes.

## El derecho de petición

Es un derecho de carácter fundamental, de aplicación inmediata, preferente, y forma parte de las garantías inherentes de toda persona en nuestro Estado Social de Derecho (artículo 23 de la C.P)<sup>9</sup>. La Ley 1755 de 2015<sup>10</sup> reguló todo lo concerniente al derecho fundamental de petición, en los términos señalados en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo<sup>11</sup>. Por una parte, el Derecho de Petición, representa una manifestación de la democracia participativa pues permite la intervención de las personas en el estudio y la resolución de cuanto atañe a los asuntos públicos; y por otra, es un derecho público subjetivo instituido para la defensa y protección de

<sup>9</sup> El derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de 1991 con la finalidad brindar a los ciudadanos la oportunidad de elevar peticiones respetuosas ante las autoridades y a obtener una pronta respuesta.

<sup>10</sup> 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". Se destaca que Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", destinó el Título II de la Primera Parte, artículos 13 a 33, al derecho de petición, dividiendo la materia en tres capítulos referidos a las reglas generales del derecho de petición ante autoridades, las reglas especiales del derecho de petición ante autoridades y el derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, respectivamente. Este título fue declarado inexecutable por la Sentencia C-818 de 2011 por violación de la reserva de ley estatutaria, otorgándole al Congreso un plazo de dos años para la expedición de la respectiva ley. Consultar, entre otras, las Sentencias C-818 de 2011 y T-487 de 2017.

<sup>11</sup> Ley 1755 de 2015. "Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma". Ver, entre otras, las Sentencias T-451 y T-687 de 2017.

los derechos en sede administrativa, en la medida en que permite que las personas puedan reclamar y solicitar el reconocimiento de sus derechos, informarse adecuadamente acerca de estos y de sus deberes, exigir el cumplimiento de las funciones de las autoridades, manifestarse en relación con una actuación suya en particular, denunciar sus omisiones, examinar documentos públicos, obtener copias de éstos, formular consultas y pedir que se le preste un servicio, entre otros aspectos.

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional se ha referido al derecho de petición, precisando que el contenido esencial de este derecho comprende: (i) la posibilidad efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo; (iii) una respuesta de fondo o contestación material, lo que implica una obligación de la autoridad a que entre en la materia propia de la solicitud, según el ámbito de su competencia, desarrollando de manera completa todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta) y excluyendo fórmulas evasivas o elusivas<sup>12</sup>

En Sentencia C-418 de 2017, este la Corte Constitucional reiteró que el ejercicio del derecho de petición se rige por las siguientes reglas y elementos de aplicación:

- “1) El de petición es un derecho fundamental y resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.*
- 2) Mediante el derecho de petición se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política.*
- 3) La respuesta debe satisfacer cuando menos tres requisitos básicos: (i) debe ser oportuna, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) la respuesta debe resolver de fondo el asunto solicitado. Además de ello, debe ser clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) debe ser puesta en conocimiento del peticionario.*
- 4) La respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita.*
- 5) El derecho de petición fue inicialmente dispuesto para las actuaciones ante las autoridades públicas, pero la Constitución de 1991 lo extendió a las organizaciones privadas y en general, a los particulares.*
- 6) Durante la vigencia del Decreto 01 de 1984 el término para resolver las peticiones formuladas fue el señalado por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, que señalaba un término de quince (15) días para resolver, y en los casos en que no pudiese darse la respuesta en ese lapso, entonces la autoridad pública debía explicar los motivos de la imposibilidad, señalando además el término en el que sería dada la contestación.*
- 7) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. En sentido concurrente, el silencio administrativo es prueba de la violación del derecho de petición.*
- 8) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea el derecho de petición no la exonera del deber de responder.*
- 9) La presentación de una petición hace surgir en la entidad, la obligación de notificar la respuesta al interesado”.*

En cuanto al término que tienen las entidades para dar respuesta a las peticiones, el legislador en el artículo 1° de la Ley 1755 de 30 de junio de 2015 que sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, señaló que los organismos estatales y los particulares que presten un servicio público, han de observar el término de quince (15) días.

En principio toda petición debe resolverse en 15 días siguientes a su recepción, pero si se trata de peticiones de documentos o de información debe proferirse decisión de fondo dentro de los 10 días siguientes, término que si no se cumple, se entenderá que dicha solicitud es aceptada y ya no podría negarse la entrega de los documentos solicitados, como consecuencia las copias se entregan dentro de los 3 días siguientes.

Este término, pese a ser de obligatorio cumplimiento, puede ser ampliado de 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 las razones que la llevan a no responder en tiempo, y la fecha en que se estará dando una respuesta de fondo no podrá exceder del doble inicialmente previsto.

### **Contenido y alcance del derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia<sup>13</sup>.**

<sup>12</sup> Sentencia C-T-251 de 2008. Citada en la Sentencia T-487 de 2017.

<sup>13</sup> Corte Constitucional T-4.495.230 de 2015, Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

La H. Corte Constitucional, ha señalado frente a la respuesta de petición y especial la notificación de los actos *“que el ejercicio del derecho de petición es una manifestación directa de la facultad de acceso a la información que le asiste a toda persona (art. 20 C.P.) (...). Condicionada a que la entidad emita y entregue al peticionario una respuesta que abarque en forma sustancial y resuelva, en lo procedente, la materia objeto de solicitud, independientemente del sentido. Ello quiere decir que la respuesta negativa comunicada al solicitante dentro de los términos establecidos no significa una vulneración del derecho de petición, puesto que si efectivamente lo contestado atiende de fondo el asunto expuesto se satisface el derecho mencionado. En efecto, la respuesta puede o no satisfacer los intereses de quien ha elevado la petición, en el sentido de acceder o no a sus pretensiones, pero siempre debe ser una contestación que permita al peticionario conocer, frente al asunto planteado, cuál es la situación y disposición o criterio de la entidad competente.”*<sup>14</sup>(...)”

De igual manera ha señalado que la respuesta al derecho de petición debe cumplir con ciertas condiciones: (i) oportunidad<sup>15</sup>; (ii) debe resolverse de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado<sup>16</sup>; y (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario<sup>17</sup>, so pena de incurrir en la violación de este derecho fundamental.

Ahora bien en cuanto a la notificación la H. Corte Constitucional, en sentencia T-149 de 2013 señaló que el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo. Significa que ante la presentación de una petición, la entidad debe *notificar la respuesta al interesado*.<sup>18</sup> y además indicó:

*“Cabe recordar que el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante.”*<sup>19</sup>

*(...) De este segundo momento, emerge para la administración un mandato explícito de notificación, que implica el agotamiento de los medios disponibles para informar al particular de su respuesta y lograr constancia de ello.*

*(...) Sobre la obligación y el carácter de la notificación, debe precisarse en primer lugar, que esta debe ser efectiva, es decir, real y verdadera, y que cumpla el propósito de que la respuesta de la entidad sea conocida a plenitud por el solicitante.*

*(...) Esta característica esencial, implica además que la responsabilidad de la notificación se encuentra en cabeza de la administración, esto es, que el ente al cual se dirige el derecho de petición está en la obligación de velar porque la forma en que se surta aquella sea cierta y seria<sup>20</sup>, de tal manera que logre siempre una constancia de ello.*

*La constancia que logre obtener la entidad de la notificación de su respuesta al peticionario, constituye la prueba sobre la comunicación real y efectiva que exige la jurisprudencia para perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, desde luego, siempre que la respuesta se ajuste a las exigencias que líneas atrás fueron desarrolladas.*

<sup>14</sup> La jurisprudencia de esta Corporación en reiteradas oportunidades ha señalado cuáles son las características esenciales del derecho de petición, a saber: “(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares (Sentencia T-695/03); (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición (Sentencia T-1104/02) pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa (Sentencia T-294/97); (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder (Sentencia T-219/01); y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.” Ver Sentencia T-183 de 2013.

<sup>15</sup> Sobre la oportunidad, por regla general, se aplica lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo que establece que en el caso de peticiones de carácter particular la Administración tiene un plazo de 15 días para responder, salvo que por la naturaleza del asunto se requiera un tiempo mayor para resolver, caso en el cual la Administración tiene la carga de informar al peticionario dentro del término de los 15 días, cuánto le tomará resolver el asunto y el plazo que necesita para hacerlo.

<sup>16</sup> En la sentencia T- 400 de 2008 respecto a la necesidad de una respuesta de fondo, la Corte reiteró que “[l]a respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite”.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-400 de 2008.

<sup>18</sup> Sobre este asunto, la Corte Constitucional ha tenido varias oportunidades de pronunciarse al respecto. Por ejemplo, en sentencia T-178/00, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte conoció de una tutela presentada en virtud de que una personería municipal no había respondido a una solicitud presentada. A pesar de constatar que la entidad accionada había actuado en consecuencia con lo pedido, se comprobó que no había informado al accionante sobre tales actuaciones, vulnerándose así el derecho de petición. Igualmente, en la sentencia T-615/98, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte concedió la tutela al derecho de petición por encontrar que si bien se había proferido una respuesta, ésta había sido enviada al juez y no al interesado. Y de manera similar en sentencia T- 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>19</sup> Sobre el mismo tema la sentencia T-553 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>20</sup> Por ejemplo, en la sentencia T-545/96, M.P. Antonio Barrera Carbonell, la Corte concedió la tutela al derecho de petición en virtud de que la respuesta acerca del reconocimiento del derecho de pensión de la accionante había sido enviada a una dirección diferente a la aportada por ésta. Consideró la Corte que no había existido efectiva notificación a la peticionaria.

(...) Por supuesto, esta constancia no es homogénea en todos los casos, pues han de considerarse las particularidades de cada notificación según las condiciones del peticionario. Así, aunque en la mayoría de casos el medio regular sea la notificación por correo certificado, habrá situaciones que permitan la comunicación de la respuesta a través de medios electrónicos o digitales a solicitantes cuya facilidad de acceso a medios informáticos lo permita y mientras lo consientan; sin embargo, habrá situaciones en que la dificultad para ubicar al solicitante, aún por medios ordinarios, se intensifica, como cuando se trata de personas domiciliadas en zonas rurales o metropolitanas. En estos casos, especialmente, la administración debe adecuar su actuación a las circunstancias del peticionario y agudizar su esfuerzo por que la notificación sea lo más seria y real posible.

(...) Por lo cual el incumplimiento de alguno de los requisitos señalados por la H. Corte Constitucional, conlleva a la vulneración del derecho de petición, pues impide al ciudadano obtener respuesta efectiva y de fondo al requerimiento que presentó ante la entidad, independiente de la respuesta que se hubiese emitido."

### Caso concreto

Con la presente acción de tutela, pretende el accionante, se ordene a la División de Personal de la Cámara de Representantes, dar contestación a las peticiones por él formuladas en reiteradas ocasiones en el periodo comprendido entre el 17 de enero de 2020 y 23 de abril del mismo año, mediante las cuales solicitó información y requirió el reconocimiento y pago de sus salarios y prestaciones.

Revisadas las pruebas documentales aportadas por la parte accionante se evidencia que respecto a la supuesta petición formulada el día 17 de enero de 2020 bajo No. 852, no existe evidencia documental en el expediente, en tanto el Despacho no se pronunciará al respecto. Por su parte, respecto a las peticiones formuladas los días 10 de febrero de 2020, 19 de febrero de 2020, 9 de marzo de 2020, 17 de marzo de 2020 y 23 de abril de 2020, se aportó constancias de envió electrónico desde correo electrónico institucional [gabriel.sanchez@camara.gov.co](mailto:gabriel.sanchez@camara.gov.co) a los correos [personal@camara.gov.co](mailto:personal@camara.gov.co) y [registro@camara.gov.co](mailto:registro@camara.gov.co) así:

#### 10 de febrero de 2020:

From: Gabriel Sanchez <[gabriel.sanchez@camara.gov.co](mailto:gabriel.sanchez@camara.gov.co)>  
Sent on: Monday, February 10, 2020 10:39:42 PM  
To: División Personal <[personal@camara.gov.co](mailto:personal@camara.gov.co)>  
Subject: Liquidación de primas

Estimado Dr. Farfán,

De la forma más respetuosa, y teniendo en cuenta el pago realizado por concepto de prima de navidad, con el ánimo de establecer la precisión de los derechos que me corresponden, solicito a usted se envíe a este correo electrónico la información de la liquidación correspondiente a dicho pago.

Igualmente, si en el pago realizado no se encuentran contemplados los derechos que me asisten por concepto de otras primas, solicito se realice el procedimiento que corresponda para dar lugar al mismo, y el envío de la información utilizada para su liquidación, como una fecha para su eventual pago.

Agradecido por su tiempo y atención,

Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio  
Asesor UTL H.R. Jimmy Harold Díaz Burbano  
Abogado.  
Maestrante en Derecho Informático y Nuevas Tecnologías.

#### 19 de febrero de 2020:

From: Gabriel Sanchez <[gabriel.sanchez@camara.gov.co](mailto:gabriel.sanchez@camara.gov.co)>  
Sent on: Wednesday, February 19, 2020 1:10:27 AM  
To: División Personal <[personal@camara.gov.co](mailto:personal@camara.gov.co)>  
Subject: Pago de cesantías 14 de febrero de 2020

Estimado Dr. Farfán, atendiendo sus buenas gestiones solicito de manera respetuosa la información utilizada para la liquidación y el pago de las cesantías causadas durante mi vinculación laboral, sin solución de continuidad, hasta la fecha con la Cámara de Representantes.

Lo anterior, toda vez que el pago realizado a la fecha no corresponde a la totalidad del valor monetario de mis derechos.

Agradecido por su tiempo y atención,

Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio  
Abogado Asesor UTL  
Maestrante en Derecho Informático y Nuevas Tecnologías.

#### 09 de marzo de 2020:

From: Gabriel Sanchez <gabriel.sanchez@camara.gov.co>  
Sent on: Monday, March 9, 2020 3:05:53 PM  
To: Registro Cámara <registro@camara.gov.co>  
Subject: Información sobre últimos pagos y otros conceptos

Reciban un saludo cordial.

Teniendo en cuenta las diferentes situaciones administrativas que han afectado el pago oportuno y eficaz de los derechos que me corresponden como trabajador vinculado a la Honorable Cámara de Representantes, solicito de manera respetuosa, se me informe a la brevedad, a qué conceptos corresponden los pagos realizados a mi nombre desde el mes de septiembre de 2019 hasta la fecha en que se da respuesta a esta solicitud.

Así mismo, solicito se me informe si existen saldos a mi favor, su concepto y se programe el pago inmediato en la medida en que los recursos provenientes de mi vinculación con la entidad son el único ingreso que percibo y en esa medida son la base de mi subsistencia, toda vez que me resulta imposible jurídica y por lo tanto fácticamente, hacer uso de mis cesantías.

Agradezco su tiempo y atención,

Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio  
UTL H.R. Jimmy Harold Díaz Burbano.  
Abogado.  
Maestrante en Derecho Informático y Nuevas Tecnologías.

### 17 de marzo de 2020:

From: Gabriel Sanchez <gabriel.sanchez@camara.gov.co>  
Sent on: Tuesday, March 17, 2020 7:45:30 PM  
To: División Personal <personal@camara.gov.co>  
Subject: Salarios de octubre 2019 a marzo 2020

Estimado Dr. Farfán. Reciba un saludo cordial. Entendiendo la situación administrativa que impide el pago de los salarios de octubre de 2019 a marzo de 2020, y en adelante, solicito a usted se tomen las medidas necesarias para realizar el pago debido en la medida en que dichos ingresos son los únicos que percibo a título de activos, por lo cual, se ha visto afectado de manera constante mi mínimo vital, así como también el cumplimiento de mis obligaciones financieras de las cuales la entidad es conocedora por la información que como servidores públicos estamos obligados a reportar. Del mismo modo, se han generado intereses de mora y cobro de honorarios por cartera, perjudicando mi vida crediticia, como también el normal desarrollo de mis actividades académicas, profesionales y personales.

Siendo esto así, solicito el pago de los meses adeudados y los venideros, considerando que tanto la situación jurídica de mi jefe es independiente de mi vinculación con La Cámara, hasta ahora vigente, como también que el requisito solicitado por la Administración y la Ley, consistente en la certificación expedida por el Representante, es una formalidad que, dada mi calidad de servidor público, no puede afectar mis derechos fundamentales, laborales y prestacionales, como sucede actualmente ante una situación de la cual no se puede justificar la legalidad en sus actuaciones como directivo de la entidad.

De igual forma, solicito que se respondan, con el carácter de Derecho de Petición, los correos que desde esta cuenta han sido enviados a este correo y que hasta la fecha no han recibido respuesta.

Atentamente,

Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio  
Abogado.  
Maestrante en Derecho Informático y Nuevas Tecnologías.  
Asesor en asuntos Legislativos  
H.R. Jimmy Harold Burbano Díaz.

### 23 de abril de 2020:

From: Gabriel Sanchez <gabriel.sanchez@camara.gov.co>  
Sent on: Thursday, April 23, 2020 5:19:59 PM  
To: División Personal <personal@camara.gov.co>  
CC: Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio <alejosan1124@hotmail.com>  
Subject: Vacaciones

Reciban un saludo cordial.

De manera respetuosa, teniendo en cuenta que al 1 de marzo del 2020 cumplí un año al servicio de la entidad, solicito me sean liquidadas y pagadas las vacaciones a las que tengo derecho. Así mismo, se me informe fecha de pago y envíe la información sobre los pagos realizados desde el mes de septiembre anterior hasta la fecha.

Agradecido por su tiempo y atención,

Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio  
Abogado Asesor  
H.R. Jimmy Harold Díaz Burbano  
Maestrante en Derecho Informático y Nuevas Tecnologías.

Conforme lo anterior, se tiene que en efecto, se radicaron peticiones ante la accionada en varias oportunidades, siendo la última del 23 de abril de 2020, sin que hasta el momento de presentación de la acción de tutela esta última hubiera sido contestada.

En efecto, la Cámara de Representantes, a través de la División de Personal, manifiesta que mediante escrito radicado No. D.P. 41.1. 3021.2019 del 18 de noviembre de 2019, su representada respondió la única petición que el accionante formuló el día 06 de noviembre de 2019, bajo No. 39834, indicándole que no se le había realizado el pago de los salarios del mes de octubre, por la falta de certificación de cumplimiento de labores y que dicho evento seguirá prolongándose en el tiempo, mientras la medida adoptada por la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia siga en pie o tome una decisión de fondo en el proceso que se adelanta al Representante.

Ahora bien, este despacho encuentra probado que el señor Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio, actuando en nombre propio, elevó solicitudes a la División de Personal de la Cámara de

Representantes, los días 10 de febrero de 2020, 19 de febrero de 2020, 9 de marzo de 2020, 17 de marzo de 2020 y 23 de abril de 2020, enviados desde el correo electrónico institucional [gabriel.sanchez@camara.gov.co](mailto:gabriel.sanchez@camara.gov.co) a los correos [personal@camara.gov.co](mailto:personal@camara.gov.co) y [registro@camara.gov.co](mailto:registro@camara.gov.co), sin que a la fecha hubiese sido notificado de respuesta alguna.

En consecuencia, se concluye que la conducta que asumió la accionada al no resolver de fondo las diferentes peticiones radicadas por el actor, vulnera su derecho fundamental de petición, pues la actitud asumida por la entidad resulta contraria a los principios de eficiencia y celeridad que orientan la actuación administrativa y además se prolongó en el tiempo sin justificación válida.

En virtud de lo anterior, se ordenará a la **Directora Administrativa de la Cámara de Representantes**, Doctora María Isabel Carrillo Hinojosa o quien haga sus veces, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, proceda a resolver de fondo, de manera clara, precisa, congruente y sin dilaciones las peticiones formuladas por el señor Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio, los días 10 de febrero de 2020, 19 de febrero de 2020, 9 de marzo de 2020, 17 de marzo de 2020 y 23 de abril de 2020, enviados desde el correo institucional [gabriel.sanchez@camara.gov.co](mailto:gabriel.sanchez@camara.gov.co) a los correos [personal@camara.gov.co](mailto:personal@camara.gov.co) y [registro@camara.gov.co](mailto:registro@camara.gov.co), adscritos a la División de Personal y Registro.

En mérito de lo expuesto, el juzgado diecisiete (17) administrativo oral de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### RESUELVE:

**PRIMERO. – DECLARAR** parcialmente improcedente la acción de tutela interpuesta, conforme lo expuesto previamente.

**SEGUNDO. – TUTELAR** el derecho de **PETICIÓN** del accionante señor **Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio**, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO.- ORDENAR** a la **DIRECTORA ADMINISTRATIVA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**, Doctora María Isabel Carrillo Hinojosa o quien haga sus veces, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, proceda a resolver de fondo, de manera clara, precisa, congruente y sin dilaciones las peticiones formuladas por el señor Gabriel Alejandro Sánchez Zamudio, los días 10 de febrero de 2020, 19 de febrero de 2020, 9 de marzo de 2020, 17 de marzo de 2020 y 23 de abril de 2020, enviados desde el correo institucional [gabriel.sanchez@camara.gov.co](mailto:gabriel.sanchez@camara.gov.co) a los correos [personal@camara.gov.co](mailto:personal@camara.gov.co) y [registro@camara.gov.co](mailto:registro@camara.gov.co), adscritos a la División de Personal y Registro.

Una vez se cumpla lo ordenado la entidad remitirá al despacho copia del oficio de comunicación y la constancia de notificación del mismo al correo electrónico [jadmin17bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin17bta@notificacionesrj.gov.co)

**TERCERO. - NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito, a más tardar al día siguiente de haber sido proferida esta sentencia en términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO. –** Si este fallo no fuere impugnado, se ordena enviar el expediente al día siguiente a la Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, en caso que la acción sea excluida de una eventual revisión por parte de la H. Corte Constitucional, se procederá su archivo inmediato previo el registro por el sistema siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**  
Juez

JARA