

**REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARTO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**



Ref:	Acción de Tutela N° 11001310500420220015900
Accionante:	MARCO ANTONIO VEGA MENCO C.C 9.136.745 de Magangué.
Accionado:	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC

Bogotá, D.C, 02 de mayo de 2022

Estando dentro del término legal, procede el Despacho a resolver, en primera instancia, la acción de tutela interpuesta por el señor **MARCO ANTONIO VEGA MENCO** en contra de la **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC** por la presunta vulneración al derecho fundamental de petición, lo que hizo consistir en los siguientes:

HECHOS

1. Manifiesta el accionante que en fecha 5 de febrero de 2021, radico derecho de petición ante el INPEC en el que entre otras cosas solicita información respecto a lo siguiente:

“Se me CERTIFIQUEN los aportes a pensión antes de la fecha de mi retiro en el año de 1995, indicando a que AFP se realizaron tales aportes”.

2. De lo anterior ha transcurrido más de un año sin que la Entidad accionada de contestación al derecho de petición.
3. En este orden, solicitó la protección de sus derechos fundamentales de petición, para que se ordene a la demandada responder la solicitud de fondo.

PRETENSIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

En este orden, solicitó la protección de sus derechos fundamentales de petición, para que se ordene a la accionada **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC** responder la solicitud de fondo a la petición presentada en fecha 5 de febrero de 2021.

ACTUACIÓN DEL JUZGADO

Mediante auto de fecha 19 de abril de 2022 este Despacho admitió la acción de tutela presentada por el señor MARCO ANTONIO VEGA MENCO contra la INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC y se ordenó dar trámite librándose las comunicaciones correspondientes para que, dentro del término allí establecido, la accionada se pronunciara sobre los hechos de la acción.

RESPUESTA DE LA ACCIONADA

DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC

En síntesis, la entidad accionada mediante escrito recibido mediante correo electrónico en fecha 20 de abril de 2022, remite contestación a la presente acción constitucional, donde indica que el INPEC tiene una competencia funcional, de conformidad con el Decreto 4151 de 2011 Artículo 78, son funciones de la Subdirección de Talento Humano - INPEC, atender las peticiones y consultas con asuntos de su competencia; conforme a ello corren traslado de los documentos enviados a la Subdirección de Talento Humano – INPEC –, SEGURIDAD SOCIAL para que se pronuncie acorde a su competencia funcional de los hechos detallados en la acción constitucional, de considerarlo.

Por último, solicitan NEGAR el amparo tutelar deprecado por el accionante frente a la DIRECCIÓN GENERAL DEL INPEC, toda vez que no se advierte conducta alguna que pueda colegirse la vulneración o puesta en peligro de los derechos fundamentales referidos; en consecuencia, solicito se DESVINCULE a la DIRECCIÓN GENERAL DEL INPEC de la presente acción de tutela.

SUBDIRECCIÓN DE TALENTO HUMANO - INPEC

Dentro del término señalado la subdirección de talento humano del INPEC, en cabeza de la Dra. Luz Myriam Tierradentro Cachaya, en calidad de subdirectora, presenta escrito de contestación recibida por correo electrónico de fecha 21 de abril de 2022, donde manifiesta:

Que, mediante oficio 85109 - SUTAH - GOSOC – 2021EE0012772, se solicitó a la AFP PROTECCIÓN realizar el desglose e imputación de los aportes pagados por sentencia efectuados, por valor de \$56.442.700.00 según Resolución N° 4281 del 30 de agosto de 2016 (Adjunto copia), en cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 13 de lo Contencioso

Administrativo (Adjunto copia). También adjunto copia de la respectiva Certificación emitida por el área de Tesorería (Adjunto copia) y finalmente Historia Laboral de PROTECCIÓN en donde se ven reflejados los periodos solicitados (Adjunto copia).

Que mediante respuesta 85109 - SUTAH - GOSOC – 2022EE0063618 (Adjunto copia – Constancia de envío) de fecha 21 de abril de 2022 enviada al correo electrónico: marcovegam56@gmail.com.

Concluye que la dependencia en ningún momento ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, de igual forma, cabe informar que el INPEC realizó las acciones necesarias que le competen como empleador según la normatividad vigente.

PRUEBAS APORTADAS POR LAS PARTES:

La parte actora – documento 1 Escrito de Tutela

- Escrito de petición dirigido contra el INPEC – folio 4 al 5
- Sentencia decisión No. 13 del consejo de estado de fecha 6 de octubre de 2015 – Folio 6 al 38
- Copia cedula de ciudadanía del señor Marco Antonio Vega – Folio 39
- Constancia correo electrónico de envío derecho de petición al INPEC de fecha 5 de febrero de 2021 - Folio 40
- Constancia de reiteración de solicitud de fecha 18 de febrero de 2021 – Folio41
- Correo electrónico donde emiten respuesta por parte del INPEC – folios 42 al 43.

Dirección general del instituto nacional penitenciario y carcelario – INPEC – Documento 4

- Escrito de contestación – Folios 50 al 55
- Oficio de traslado a la dirección de Talento Humano – Folios 56
- Copia resolución 243 del 17 de enero de 2020 – Folios 57 al 63
- Resolución 90 del 18 de enero de 2017 – Folio 64.

SUBDIRECCIÓN DE TALENTO HUMANO – INPEC – Documento 5 y 5.1

- Escrito de contestación – Folios 65 al 68
- Oficio Dirigido a la AFP protección – Folios 69 al 76
- Respuesta al derecho de petición 2022EE006318 del 21 de abril de 2022 – folio 77

- Correo electrónico a través del cual remiten respuesta a la petición – Folio 78

CONSIDERACIONES

Una de las conquistas más importantes en materia de garantía de derechos, es sin duda alguna la creación de la acción de tutela contemplada en el Artículo 86 de la Constitución Nacional, según el cual toda persona podrá acudir a este mecanismo constitucional para exigir la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier entidad pública o privada, en este último caso en los precisos eventos señalados en la Constitución o la Ley.

Del análisis del artículo 86 de la Constitución, se colige que la acción de tutela es un mecanismo **subsidiario y residual**, procediendo únicamente, se reitera, cuando los derechos fundamentales *“resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*.

Así las cosas, se revisarán los **requisitos de procedibilidad** de la presente acción:

1. Legitimidad en la causa por activa y pasiva

En el caso sub examine, encuentra el Despacho que la presente acción fue interpuesta por el señor **MARCO ANTONIO VEGA MENCO**, quien pretende le sea amparado el derecho fundamental de petición y como consecuencia accionada INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC proceda a darle respuesta al derecho de petición incoados por la parte actora, se encuentra legitimada en la causa por activa para reclamar los derechos presuntamente vulnerados.

Por su parte, la tutela fue dirigida contra el accionado **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC**, entidad legitimada por pasiva por ser la competente para dar respuesta a la petición elevada por el accionante conforme a la normatividad legal.

2. Inmediatez

Con relación al principio de inmediatez como requisito de procedibilidad del presente mecanismo, la Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela deberá interponerse dentro de un término razonable luego de la acción u omisión que vulneró o amenaza con vulnerar un derecho fundamental; sobre el particular la

sentencia SU-961 de 1999 estimó que *“la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto”*.¹ En el mismo sentido la sentencia SU-391 de 2016 señaló que *“[n]o existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo, sino que es al juez de tutela a quien le corresponde evaluar, a la luz de las circunstancias de cada caso concreto, lo que constituye un término razonable”*. Sentencia T171-18.

Teniendo en cuenta lo anterior y del examen de las pruebas allegadas por el accionante, se tiene que el derecho de petición fue presentado en un término que el Despacho encuentra razonable, se colige que en el caso que nos ocupa dicha acción cumple con el requisito de inmediatez.

3. Subsidiariedad

Los artículos 86 de la Constitución Nacional y 6 del Decreto 2591 de 1991 señalan que, la acción de tutela solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o cuando se utilice como un mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable; sin embargo la Corte Constitucional ha establecido en reiterada jurisprudencia que *“un medio judicial únicamente excluye la acción de tutela cuando sirve en efecto y con suficiente aptitud a la salva-guarda del derecho fundamental invocado”*.² Así mismo, en Sentencia T-052 del 24 de enero de 2008³ dispuso lo siguiente:

“Dada la esencia de la acción de tutela, es este un mecanismo judicial que opera de manera preferente y sumaría para la protección de derechos fundamentales que se vean amenazados o violados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares. Esta acción cuenta con un carácter subsidiario y residual, de acuerdo con lo cual sólo se permite su procedencia cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial o cuando existiendo se promueve como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.”

Así las cosas, frente al principio de subsidiariedad como requisito de procedibilidad de la acción constitucional, encuentra el Despacho

¹ Corte Constitucional, sentencia SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

² Corte Constitucional, sentencias T-311 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández y SU-772 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

³ M.P. Rodrigo Escobar Gil

que la accionante no dispone de otros mecanismos judiciales para exigir la protección del derecho fundamental de petición, así las cosas, en el caso objeto de examen se cumple con dicho requisito.

Una vez superados los requisitos de procedibilidad de la presente acción, el despacho procede a analizar si hay lugar a tutelar los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

Teniendo en cuenta que el accionante pretende que se ordene a la entidad accionada dar respuesta **de fondo** al derecho de petición impetrado el 5 de febrero de 2021, donde solicitó, una **certificación sobre los aportes a pensión antes de la fecha de retiro en el año de 1995, indicando a que AFP se realizaron tales aportes**; del extracto de los hechos de la tutela se tiene que el señor Vega fue trabajador del INPEC desde el año 1982 hasta el año 1995 donde fue desvinculado de su cargo, en este lapso de tiempo pasaron 13 años, información que se corrobora en la sentencia de Consejo de estado a folio 28 del documento 1 del escrito de tutela donde se indica que mediante resolución 1462 de 1982 el señor vega fue nombrado en el cargo de Guardian Nacional y mediante resolución 0071 del 12 de enero de 1995 fue retirado del servicio por parte del Inpec.

Frente al derecho de petición ha manifestado la Honorable Corte Constitucional que la posibilidad de las autoridades de no contestar reclamaciones o solicitudes conlleva la configuración del fenómeno del silencio administrativo, lo que no puede entenderse como vía expedita para el desconocimiento del núcleo esencial del derecho de petición, por su parte, la constitución política establece:

*“**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”.*

Entiéndase pues, que el derecho de petición es el mecanismo por excelencia que tiene el ciudadano para poner en funcionamiento la administración pública y obtener **la pronta respuesta de los problemas que le aquejan**, razón por la cual corresponde a la administración pública, en desarrollo de la función pública su resolución.

Ahora bien, con respecto al deber de las entidades de dar respuesta dentro de los términos legales a las peticiones incoadas por cualquier ciudadano, la Corte Constitucional estableció en la sentencia T-450 de 2007, M.P. que:

“3.2.1 De acuerdo con el artículo 23 superior toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. La norma superior precisa que el Legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales⁴.

En relación con el contenido y alcance de dicho derecho⁵ la Corte ha explicado que: i) es un derecho fundamental determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. En este sentido ha precisado que mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión⁶; ii) su contenido esencial comprende los siguientes elementos: a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; b) la respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico; c) **la respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad entre en la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y d) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo⁷**”Negrilla fuera del texto.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible establecer, que todas las entidades están obligadas a dar respuesta a las peticiones dentro de los términos legalmente establecidos; de esta manera se concluye que, bajo ninguna circunstancia, las autoridades podrán omitir dicho deber legal so pena de incurrir en una violación al derecho fundamental de petición del solicitante.

Del desarrollo total del derecho de petición también se debe entender que, el derecho de petición implica la **respuesta efectiva, clara y en tiempo de la entidad**, es decir, no basta con la simple respuesta otorgada al peticionario, pues la misma debe ser congruente con lo solicitado, independientemente, como ya se estableció, que la decisión de la misma sea favorable o adversa a sus intereses.

⁴ En torno a los criterios que determinan la procedencia del derecho de petición frente a particulares puede consultarse, entre otras, la Sentencia SU-166 de 1999.

⁵ Acerca del alcance del derecho de petición se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-418 de 1992, T-575 de 1994 y T-228 de 1997, T-125 de 1995, T-337/00, T-094/99.

⁶ Sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido ver la sentencia T-796/01 M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁷ Sentencia T-94/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Descendiendo al caso sub examine y del estudio de los documentos allegados al plenario se pudo establecer que, efectivamente el accionante presentó a la entidad accionada, un derecho de petición en fecha 5 de febrero de 2021 y reiterado en fecha 28 de febrero de la misma anualidad (página 4 y 5 de los anexos), donde solicitó puntualmente una **certificación sobre los aportes a pensión antes de la fecha de retiro en el año de 1995, indicando a que AFP se realizaron tales aportes.** (negrilla del despacho).

De dicha solicitud el INPEC emite una respuesta frente al desglose e imputación de aportes pagados como resultado de la sentencia dictada por el Consejo de Estado, sin embargo, no dan respuesta a lo pedido en el escrito de petición.

Que la accionada junto con la contestación a la presente acción de tutela allegó la respuesta emitida al accionado en la que le informan lo siguiente: *"se solicitó a la AFP PROTECCIÓN realizar el desglose e imputación de los aportes pagados por sentencia efectuados, por valor de \$ 56.442.700.00 según Resolución N° 4281 del 30 de agosto de 2016 (Adjunto copia), en cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 13 de lo Contencioso Administrativo (Adjunto copia). También adjunto copia de la respectiva Certificación emitida por el área de Tesorería (Adjunto copia) y finalmente Historia Laboral de PROTECCIÓN en donde se ven reflejados los periodos solicitados (Adjunto copia).*

Del examen anterior, se observa que, al momento de la presentación de la acción constitucional, la entidad accionada respondió el derecho de petición al correo del accionante marcovega56@gmail.com bajo el radicado No. 2022EE0063618 de fecha 21 de abril de 2022 (Páginas 69 a los 78 anexos).

SENTENCIA T-206-2018

En este orden de ideas, el derecho de petición, según la jurisprudencia constitucional en sentencia T-206-2018, tiene una finalidad doble: por un lado, permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado. Ha indicado la Corte que "(...) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) **la contestación debe ser clara**

y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado”⁸.

El segundo elemento implica que las autoridades públicas y los particulares, en los casos definidos por la ley, tienen el deber de resolver de fondo las peticiones interpuestas, es decir que les es exigible una respuesta que aborde de manera clara, precisa y congruente cada una de ellas; en otras palabras, implica resolver materialmente la petición.

La jurisprudencia ha indicado que una respuesta de fondo deber ser:

“(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) **congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado**; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”⁹. En esa dirección, este Tribunal ha sostenido “que se debe dar resolución integral de la solicitud, de manera que se atienda lo pedido, sin que ello signifique que la solución tenga que ser positiva”¹⁰

Por último, y previo a emitir la resolución del presente fallo, este Despacho exhorta a la parte accionada, frente a la perentoriedad de contestar los derechos de petición y como se ha esgrimido en la parte considerativa, los Derechos de petición tienen unos términos expuestos en la ley 1755 de 2015 y el CPCA, de lo cual se infiere que para resolverlos las autoridades competentes tienen un plazo general y expreso de 15 días hábiles, de conformidad con los artículos 13 y 14 del CPACA, salvo disposición legal especial en contrario. Y si no fuere posible resolverlos en dicho término, por concurrir de manera excepcional las condiciones fácticas y jurídicas descritas en el parágrafo del artículo 14, deberán resolverse en un plazo que no exceda los 30 días desde su oportuna interposición.

⁸ Sentencia T-376/17.

⁹ Sentencias T-610/08 y T-814/12.

¹⁰ Sentencia T-376/17

En consideración a lo expuesto se encuentra que el actor ejerció su derecho de petición, pues le solicitó al INPEC una **certificación sobre los aportes a pensión antes de la fecha de retiro en el año de 1995, indicando a que AFP se realizaron tales aportes**; que de las pruebas aportadas por las partes se pudo establecer que el señor Vega fue trabajador del INPEC desde el año 1982 hasta el año 1995 donde fue desvinculado de su cargo, en este lapso pasaron 13 años, información que se corrobora en la sentencia de Consejo de estado a folio 28 del documento 1 del escrito de tutela donde se indica que mediante resolución 1462 de 1982 el señor vega fue nombrado en el cargo de Guardian Nacional y mediante resolución 0071 del 12 de enero de 1995 fue retirado del servicio por parte del INPEC.

Del examen de la respuesta arribada a este Despacho por parte de la coordinación de talento humano del INPEC, se puede evidenciar que dan cuenta del cumplimiento de la sentencia emitida por el Consejo de Estado, no obstante, no se evidencia respuesta puntual a lo deprecado por el actor, situación que a juicio de este despacho vulnera el derecho de petición y, en particular, el derecho a obtener una respuesta clara, precisa y congruente. En efecto, su solicitud incluía una pregunta puntual que, ha debido ser contestada por la entidad accionada quien, en lugar de ello, presentó una respuesta en torno al cumplimiento de una sentencia, sin hacer pronunciamiento alguno sobre lo cuestionado. Ello implicó la ausencia de una respuesta específica frente a lo solicitado.

En consecuencia, se ordena a la entidad accionada que en un **término de 48 horas**, resuelva de fondo y de forma clara, precisa y congruente la petición formulada por la accionante el 5 de febrero de 2021, reiterada por correo electrónico del 28 de febrero de 2021, relacionada con información **sobre los aportes a pensión antes de la fecha de retiro en el año de 1995, indicando a qué AFP se realizaron tales aportes**, para lo cual deberá manifestarle una respuesta clara, precisa y congruente respecto de los solicitado.

Por lo expuesto el Juzgado Cuarto Laboral de Circuito de Bogotá del Distrito Judicial de Bogotá, administrando justicia constitucional en nombre de la República de Colombia y por mandato de la Ley.

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales al derecho de petición invocado por el señor **MARCO ANTONIO VEGA MENCO** contra el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC**.

SEGUNDO: ORDENAR al **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC** que en un término de cuarenta y ocho **(48) horas siguientes** a la notificación de esta providencia, proceda a dar una respuesta concreta y de fondo relativo a lo solicitado por el accionante.

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión a las partes por el medio más expedito.

CUARTO: Esta providencia podrá ser impugnada dentro del término legal a través del correo electrónico con que cuenta este despacho jlato04@cendoj.ramajudicial.gov.co.

QUINTO: En caso de no ser impugnado el presente fallo **REMITIR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión. Una vez regrese el expediente a este despacho si la presente acción no es seleccionada para revisión por dicha corporación, se ordena su archivo sin providencia que lo autorice.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

El Juez,



ALBERT ENRIQUE ANAYA POLO

nmc