

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL**  
**JUZGADO DOCE MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS**  
**LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá, D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020).

**S E N T E N C I A**

Se procede a resolver la acción de tutela promovida por ELÍAS CHAVES PEÑA en contra del FONDO DE EMPLEADOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS DEL ICBF Y EMPLEADOS DE FONBIENESTAR.

**ANTECEDENTES**

ELÍAS CHAVES PEÑA, identificado con C.C. No. 79.054.000, promovió en **nombre propio**, acción de tutela en contra del FONDO DE EMPLEADOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS DEL ICBF Y EMPLEADOS DE FONBIENESTAR, para la protección de su derecho fundamental de **petición**, por los siguientes **HECHOS**:

Señaló el accionante que el día 16 de marzo de 2020, radicó derecho de petición ante el fondo accionado, sin embargo, a la fecha de presentación de la acción de tutela, no ha recibido respuesta a su solicitud, sin que tampoco exista por parte de la entidad una justificación para inobservar las disposiciones legales.

Finalmente, adujo que la accionada actualmente y a pesar de la pandemia, se encuentra laborando y tiene servicios habilitados para sus asociados, lo cual se evidencia con ingresar a la página web de la entidad del sector solidario, (fl. 2).

Por lo anterior, **PRETENDE** la protección del derecho fundamental de petición, y en consecuencia, se **ordene** al FONDO DE EMPLEADOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS DEL ICBF Y EMPLEADOS DE FONBIENESTAR, que en el término de 48 horas, dé respuesta a la solicitud elevada el día 16 de marzo de 2020, (fl. 3).

Recibida la acción de tutela, se **AVOCÓ** conocimiento en contra del FONDO DE EMPLEADOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS DEL ICBF Y EMPLEADOS

DE FONBIENESTAR, y se **ORDENÓ** correrle traslado para que ejerciera su derecho de defensa (fl. 11).

### **CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

El **FONDO DE EMPLEADOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS DEL ICBF Y EMPLEADOS DE FONBIENESTAR**, a través del señor CARLOS HERNANDO ACERO ARÉVALO, en calidad de representante legal, señaló que efectivamente el actor radicó comunicación el día 16 de marzo de 2020, mediante el cual solicitó la entrega de una documentación.

Indicó que la anterior solicitud fue resuelta mediante oficio No. EFNO 17153334 de fecha 11 de mayo de 2020, y la misma fue notificada al accionante, a la dirección señalada en el derecho de petición.

Añadió el fondo accionado, que la información solicitada por el tutelante, fue aportada a la Fiscalía General de la Nación por la presunta comisión de una conducta punible.

Por lo anterior, solicitó no amparar el derecho fundamental invocado por el accionante, por configurarse un hecho superado, y en consecuencia, ordenar el archivo del expediente, (fls. 13 a 16).

### **CONSIDERACIONES**

#### **DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

La acción de tutela está consagrada para reclamar la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos, que en principio son los enunciados por la misma Carta en el capítulo primero del título II.

Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 5° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a proteger los derechos fundamentales o por conexidad de cualquier persona, cuando se vean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas y excepcionalmente por los particulares.

#### **DEL PROBLEMA JURÍDICO**

Conforme las pretensiones de la acción de tutela, consiste en establecer la procedencia de la acción de tutela, y determinar si el FONDO DE EMPLEADOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS DEL ICBF Y EMPLEADOS DE FONBIENESTAR, vulneró el derecho fundamental de petición del señor ELÍAS CHAVES PEÑA, al no dar respuesta a la solicitud elevada el día 16 de marzo de

2020, mediante la cual reclamó la entrega de una documentación, que es necesaria para ejercer sus derechos de defensa y debido proceso, (fls. 7 y 8).

## **DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

El art. 5° del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela procede ante actuaciones u omisiones de las autoridades públicas o de particulares, que hayan vulnerado, vulneren o amenacen uno de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política.

A su turno, el art. 86 de la Constitución y el Decreto antes referido, establecen que la acción constitucional está dotada de un carácter residual y subsidiario, por lo que de manera excepcional procede como mecanismo definitivo, en aquellos casos en los que el accionante carece de medios judiciales para proteger sus derechos fundamentales, o cuando el mecanismo no resulta idóneo para proteger las garantías constitucionales de manera oportuna e integral<sup>1</sup>.

## **DEL DERECHO DE PETICIÓN**

Con relación al derecho de petición, ha de indicarse que se encuentra consagrado en el art. 23 de la C.N. en los siguientes términos:

*“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.”<sup>2</sup>*

Ahora, en múltiples pronunciamientos la Honorable Corte Constitucional ha determinado tres características básicas del derecho de petición, siendo la primera la oportunidad de la respuesta, es decir, que se brinde dentro del término establecido en la Ley 1755 de 2015, normatividad que a su vez prevé, que ante la imposibilidad de emitir una respuesta dentro del plazo determinado, la autoridad o el particular están obligados a comunicar de tal situación al peticionario, señalando las razones de la demora y el término en que será resuelta la solicitud.<sup>3</sup>

Otra característica que se resalta del derecho de petición, es el contenido de la respuesta, la cual debe ser de fondo, clara y congruente con lo solicitado, esto es, que el pronunciamiento satisfaga cada uno de los pedimentos elevados, sin que ello signifique acceder a lo reclamado, ya que se busca es la obtención de una respuesta que guarde relación con lo pedido.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Sentencia T-143 de 2019.

<sup>2</sup> Elementos que conforman el derecho fundamental de petición (Sentencia T-238 de 2018)

<sup>3</sup> Sentencias T-238 de 2018 y T-047 de 2019

<sup>4</sup> Sentencias T-238 de 2018 y T-044 de 2019

La última característica del derecho de petición, corresponde a la notificación de la respuesta al petente, lo cual se traduce en la obligación que tiene la autoridad o el particular de dar a conocer el pronunciamiento efectuado frente a la solicitud que le fuera presentada.<sup>5</sup>

Bajo los anteriores parámetros normativos y jurisprudenciales, se tiene que la vulneración al derecho fundamental de petición surge ante la negativa de una autoridad o de un particular, como es el caso de la accionada, de emitir una respuesta de fondo, clara, oportuna y en un término razonable, así como por no comunicar la respectiva decisión al peticionario.

### **DE LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SOMETIDA A RESERVA**

Al respecto, el art. 24 de la Ley 1437 de 2011, establece:

*“Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:*

- 1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.*
- 2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.*
- 3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.*
- 4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.*
- S. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.*
- 6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.*
- 7. Los amparados por el secreto profesional.*
- 8. Los datos genéticos humanos.”*

A su turno, el art. 25 de la citada normatividad, dispone que las decisiones que, por razones de reserva, rechacen las solicitudes relacionadas con información o documentos, deben ser motivadas, indicando puntualmente

---

<sup>5</sup> Sentencias T-238 de 2018 y T-044 de 2019

las disposiciones legales que imposibilitan su entrega, y deben notificarse al peticionario.

La H. Corte Constitucional en sentencia T-487 de 2017 señaló, que jurisprudencialmente se ha efectuado un estudio al tema de la reserva de los documentos e informaciones de particulares, estableciendo una tipología que contribuye a i) delimitar entre la información que puede ser publicada en desarrollo del derecho constitucional a la información, y aquella que está prohibida de publicar en aras de proteger los derechos a la intimidad y al habeas data; y a ii) identificar las personas y autoridades que están legitimadas para acceder y divulgar dicha información o documentación.

Indicó además el Máximo Tribunal Constitucional en la citada jurisprudencia, que desde el punto de vista cualitativo y en función de la publicidad y a la oportunidad de tener acceso a la misma, la información se enmarca en cuatro grupos: i) pública o de dominio público, ii) semiprivada, iii) privada y iv) reservada o secreta.

La información pública, que puede ser obtenida sin reserva alguna y sin satisfacer ningún requisito previo, bien sea general, privada o personal, por ejemplo, las providencias judiciales ejecutoriadas, el estado civil de las personas.

La información semi-privada, que contiene un grado mínimo de limitación, por lo que tan solo puede ser obtenida mediante orden de autoridad administrativa en el marco de sus funciones o de la administración de datos personales, *verbi gratia*, la relación con las entidades de la seguridad social o datos del comportamiento financiero de los sujetos.

La información privada, que tan solo puede ser obtenida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones, como el caso de documentos privados, historias clínicas, etc.

Por último, la información reservada o secreta, la cual tiene una estrecha relación con los derechos fundamentales a la dignidad, intimidad y libertad, y no puede ni siquiera ser obtenida por autoridad judicial, pues en este grupo se encuentra la información genética de las personas, y aquellos datos relativos a la ideología, inclinación sexual, entre otros propios de individuo.

## **DE LA ACTUAL EMERGENCIA SANITARIA**

El Gobierno Nacional, debido a la declaratoria de pandemia por COVID-19 por parte de la Organización Mundial de Salud, a través del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, y en virtud de la emergencia sanitaria generada, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas, desde el

25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, medida que fue prorrogada hasta el próximo 25 de mayo de la presente anualidad, a través del Decreto 636 de 2020, con el fin de prevenir la propagación del virus, y garantizar de esa manera, los derechos fundamentales a la salud y a la vida.

Debido a lo anterior, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, señaló que, debido a la medida de aislamiento social, el término previsto en el art. 14 de la Ley 1437 de 2011, para resolver las diferentes peticiones, resulta insuficiente, razón por la cual, y con el fin de garantizar una respuesta *“oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada”* a los peticionarios, fueron ampliados los términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así:

- Toda petición será resuelta dentro de los **30 días** siguientes a su recepción.
- Las peticiones relacionadas con la entrega de documentos e información, deberá resolverse dentro de los **20 días** siguientes a su recepción.

### **DEL CASO EN CONCRETO**

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, ha de señalarse que en este caso, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para solicitar el amparo del derecho fundamental de petición, pues aunque la Ley 1437 de 2011 en su art. 26 prevé que, en aquellos casos en que una persona insista en la solicitud de información o documental que según la autoridad está sometida a reserva, corresponderá al Juez Administrativo y al Tribunal Administrativo, decidir en única instancia si se acepta o se niega la petición elevada; esta normatividad es aplicable cuando la negativa proviene de una autoridad pública, más no de un particular, siendo evidente que el accionante no cuenta con otro medio de defensa para invocar la protección del derecho fundamental de petición, ante la presunta vulneración de la que fue objeto por parte del FONDO DE EMPLEADOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS DEL ICBF Y EMPLEADOS DE FONBIENESTAR.

Ahora bien, no existe duda que el señor ELÍAS CHAVES PEÑA, el día 16 de marzo de 2020, radicó derecho de petición<sup>6</sup> ante la accionada con el fin de obtener copia de los siguientes documentos:

- *“Manual de funciones del líder financiera y contador debidamente firmadas.*
- *Manual de funciones a cargo del coordinador de cartera y cobranza.*
- *Procedimientos y/o políticas establecidas por la entidad, para el proceso de retiros y demás operaciones que tengan que ver con retiros y/o devoluciones*

---

<sup>6</sup> Folios 7 y 8.

*el cual se tenía en su momento, si fue modificado última fecha de modificación y acta aprobación por junta directiva.*

- *Documentos alusivos al retiro solicitado por la Sra. FANNY SERRANO DÍAZ así: carta solicitando retiro de Fonbienestar, soporte de la resolución del ICBF que se adjuntó en retiro, soporte certificación cuenta bancaria para depositar los dineros de sus ahorros, copia de la cedula que se adjuntó y estado de cuenta en su momento del retiro, copia de la liquidación de retiro realizada por el técnico de carteta y sus debidos soportes contables.*
- *Manual de funciones del cargo de tesorero.*
- *Manual de funciones del cargo de técnico de cartera quien hiciera el proceso del retiro como asociado.*
- *Funciones del técnico de control social.*
- *Funciones del líder de Gestión Social.*
- *Copia del reglamento laboral de los trabajadores de Fonbienestar.*
- *Copia del procedimiento de transferencias por retiros a realizar desde el área de Tesorería por cuantías mayores correspondientes a retiros de asociados y/o devoluciones.*
- *Copia perfil de tesorero a cargo y suplente, ultimo nombramiento realizado.*
- *Copia transferencia realizada al banco según certificación de la Sra. Fanny y extracto bancario donde se evidencia la salida de dinero.*
- *Copia de todas las operaciones realizadas por transferencias el día que se produjo el retiro de la Sra. FANNY SERRANO.”*

A su turno, FONBIENESTAR allegó copia de la respuesta emitida al derecho de petición elevado por el accionante, y en la cual señaló que, de conformidad a lo normado en el art. 24 de la Ley 1437 de 2011, los documentos solicitados por el accionante, involucran información de terceros que afectan su privacidad e intimidad, además, se encuentran amparados por el secreto comercial e industrial.

Adicionó en la comunicación, que los documentos actualmente son materia de investigación por la autoridad competente, debido a la presunta comisión de una conducta punible, razón por cual, el derecho de defensa debe ser garantizado en las diferentes instancias.

Finalmente, expresó que tan solo entregaría los documentos relacionados con las funciones que desempeña el tutelante, en el cargo de líder de gestión financiera y contador, (fls. 18 y 19).

De lo expuesto anteriormente, ha de señalar este Juzgado, que el art. 32 de la Ley 1437 de 2011, establece que *“Las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política y la ley”*.

Así que, la reserva de información y documentación solicitada ante particulares no se rige por el art. 24 de la citada normatividad *-disposición aplicable al ejercicio del derecho de petición ante autoridades públicas-*, sino que en el evento de que una organización privada deniegue su entrega bajo el argumento de ser reservado, debe indicar de manera concreta y veraz, el

fundamento de su decisión, de lo contrario, estaría desconociendo lo dispuesto en la Ley 1755 de 2015 y en la Constitución Política, en lo atinente al derecho de petición y a la respuesta que debe brindarse al solicitante.

Teniendo en cuenta lo señalado en el art. 32 de la Ley 1437 de 2011, es evidente para este Juzgado que FONBIENESTAR, vulneró el derecho fundamental de petición del señor ELÍAS CHAVES PEÑA, pues para denegar la información solicitada, señaló que la documentación afectaba la intimidad y privacidad de terceros, y que además, contaba con secreto comercial e industrial, desconociendo que solo adquieren ese carácter, por disposición legal o constitucional, más no por el sentir del particular.

Por tal razón, se **TUTELARÁ** el derecho fundamental de **PETICIÓN** del señor ELÍAS CHAVES PEÑA, y en consecuencia, se ordenará al FONDO DE EMPLEADOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS DEL ICBF Y EMPLEADOS DE FONBIENESTAR, que a través de su funcionario o dependencia competente, **resuelva** de fondo, de manera concreta, clara, congruente y completa, la petición elevada el día 16 de marzo de 2020 por el accionante (fls. 7 y 8); y **notifique** en legal forma la decisión; para lo cual se le concede un término de **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS**, contado a partir de la notificación de la presente providencia.

Se advierte a la parte accionada, que al momento de resolver la solicitud relacionada con la entrega de documentos, deberá tener en cuenta lo dispuesto en el num. 1° art. 14 de la Ley 1437 de 2011, el cual prevé:

*“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.”* (Negrita fuera de texto)

Lo anterior, debido a que no existe duda, que dentro del término legal, FONBIENESTAR omitió dar respuesta al derecho de petición elevado por el tutelante desde el 16 de marzo de 2020, situación que trae consigo una consecuencia determinada por el legislador, en tratándose especialmente de solicitudes relacionadas con la entrega de documentos.

## **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE**

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental de **PETICIÓN** de ELÍAS CHAVES PEÑA, vulnerado por el FONDO DE EMPLEADOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS DEL ICBF Y EMPLEADOS DE FONBIENESTAR, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de este fallo.

**SEGUNDO: ORDENAR** al FONDO DE EMPLEADOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS DEL ICBF Y EMPLEADOS DE FONBIENESTAR, a través de su funcionario o dependencia competente, **resuelva** de fondo, de manera concreta, clara, congruente y completa, la petición elevada el día 16 de marzo de 2020 por el accionante (fls. 7 y 8); y **notifique** en legal forma la decisión; para lo cual se le concede un término de **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS**, contado a partir de la notificación de la presente providencia.

**TERCERO: ADVERTIR** al FONDO DE EMPLEADOS PARA EL BIENESTAR SOCIAL DE LOS SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS DEL ICBF Y EMPLEADOS DE FONBIENESTAR, para que al momento de resolver la solicitud relacionada con la entrega de documentos, tenga en cuenta lo dispuesto en el num. 1° art. 14 de la Ley 1437 de 2011.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** la presente providencia de conformidad con lo establecido en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991 en concordancia el artículo 5° del Decreto 306 de 1992.

**QUINTO:** En caso de que la presente sentencia no sea impugnada, por secretaría **REMÍTASE** el expediente a la H. Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

ORIGINAL FIRMADO

**DEICY JOHANNA VALERO ORTIZ**

**Juez**