

## JUZGADO VEINTIDOS (22) LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, Catorce (14) de Septiembre de Dos Mil Veinte (2020)

Sentencia	Tutela Nro. 108
Accionante	<b>Protección S.A.</b> Nit. Nro. <b>800.138.188-1</b>
Afiliado	<b>Daniel Ricardo Lache</b> , C.C. Nro. 1.073.241.155
Accionada	<b>Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario – INPEC</b>
Rad. Nro.	05001 31 05 <b>022 2020 0293 00</b>
Instancia	Primera
Sentencia	Unificada Nro. <b>179</b>
Derechos Invocados	Petición
Decisión	<b>CONCEDE</b>

En la oportunidad señalada en el artículo 86 de la Constitución Política, se resuelve la Acción de Tutela promovida a través de mandataria judicial por la **Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A.**, con Nit. Nro. 800.138.188-1, en contra del **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC** – Subdirección de Talento Humano, o a quien corresponda. Y cuyo afectado es el afiliado **Daniel Ricardo Lache**, identificado con la C.C. Nro. 1.073.241.155.

### 1. ANTECEDENTES

Pretende la apoderada judicial de la **Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A.** que mediante el presente trámite de amparo constitucional se proteja el derecho fundamental de **Petición**. Y que, como consecuencia, se le ordene al **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC** dar respuesta de fondo a la solicitud que radicó **Protección S.A.**, tendiente a obtener la Certificación de Historia Laboral del afiliado **Daniel Ricardo Lache**, identificado con la C.C. Nro. 1.073.241.155, a través del aplicativo CETIL, por medio del Formulario Único Electrónico de Certificación de Tiempos Laborados y con la expedición de la certificación de estos tiempos y salarios, por ser este el mecanismo que por disposición legal debe emplearse. Certificación que debe cumplir con la totalidad de los requisitos legales.

Como fundamento de su pretensión adujo que el artículo 2.2.9.2.2.1. del Decreto 1833 de 2016 creó el sistema a través del cual todas las entidades públicas y privadas que ejerzan funciones públicas, deben expedir las certificaciones de historia laboral con destino al reconocimiento de eventuales prestaciones económicas por parte de las Administradoras del Sistema de Seguridad Social en



Pensiones. Con fundamento en lo previsto en los artículos 2.2.9.2.2.1. y 2.2.9.2.2.8. del Decreto 1833 de 2016, el 8 de Julio de 2020 se solicitó al **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC**, a través de la plataforma CETIL, expedir el certificado laboral del asegurado **Daniel Ricardo Lache**, identificado con la C.C. Nro. 1.073.241.155. Petición que fue comunicada en esa misma data a través del aplicativo CETIL. Pero a la fecha no se ha dado respuesta a la solicitud.

## 2. TRÁMITE PROCESAL

Por cumplir con los requisitos del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, se admitió y se ordenó darle trámite preferencial a la presente acción de amparo constitucional, poniendo en conocimiento del **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC** dicho proveído; y solicitándole un pronunciamiento sobre los hechos de la tutela en el término de dos días hábiles.

## 3. RESPUESTA A LA TUTELA

Notificada en debida forma y vencido el término legal, el Coordinador del Grupo de Tutelas del **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC** dio respuesta a la acción de amparo constitucional, afirmando que la competencia para resolver el asunto corresponde a la Subdirección de Talento Humano del **INPEC** y no a la Dirección General del **INPEC**, conforme a lo dispuesto en el Decreto 4151 de 3 de Noviembre de 2011 y la Resolución 2122 de 15 de Junio de 2012. Y que mediante Oficio Nro. 8120-OFAJU-81204-GRUTU-12049RSL se le corrió traslado a la Subdirección de Talento Humano del **INPEC** de los documentos enviados por este despacho para que se pronunciara sobre los hechos de la acción de tutela.

Allegó copia de los Oficios Nros. 8120-OFAJU-81204-GRUTU-12032RSL y 8120-OFAJU-81204-GRUTU-12049RSL de 3 y 7 de Septiembre de 2020, respectivamente.

## 4. CONSIDERACIONES

### 4.1. Competencia

Es competente este Despacho para conocer la presente acción constitucional, conforme lo consagra los artículos 86 de la Constitución Política y 1º del Decreto



2591 de 1991. Esta acción de tutela es un mecanismo para la protección inmediata de los Derechos Fundamentales Constitucionales cuando quiera que estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de un particular en los casos contemplados por la ley; dicho mecanismo opera siempre y cuando el ciudadano afectado no disponga de otros medios para la protección de los derechos conculcados o, existiendo esos medios, la acción se utilice como instrumento transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

#### **4.2. Asunto a Resolver**

La **Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A.** promovió Acción de Tutela en contra del **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC** pretendiendo que se le ordene dar respuesta de fondo a la solicitud que radicó el 8 de Julio de 2020, tendiente a obtener la Certificación de Historia Laboral del afiliado **Daniel Ricardo Lache**, identificado con la C.C. Nro. 1.073.241.155, a través del aplicativo CETIL, por medio del Formulario Único Electrónico de Certificación de Tiempos Laborados y con la expedición de la certificación de estos tiempos y salarios, por ser éste el mecanismo que por disposición legal debe emplearse. Certificación que debe cumplir con la totalidad de los requisitos legales.

#### **4.3. Del Derecho de Petición**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Política, “...Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución...”. Disposición que restringe en el Legislador la facultad de reglamentar el ejercicio del derecho de petición frente a organizaciones privadas, con el fin de garantizar los derechos fundamentales.

Es reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sentido de que el Derecho de Petición es fundamental, tiene aplicación inmediata y un carácter instrumental, en la medida en que a través de éste se garantiza la efectividad de otros derechos fundamentales como el de información, participación política, libertad de expresión, salud, seguridad social, entre otros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver entre otras sentencias, T-012 de 1992 M. P. José Gregorio Hernández Galindo; T-377 de 2000 M. P. Alejandro Martínez Caballero; T-1160A de 2001 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-191 de 2002 M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-173 de 2013 M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-211 de 2014 M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-951 de 2014 M. P. Martha Victoria Sánchez Méndez; y T-332 de 2015 M. P. Alberto Rojas Ríos.



Para esa alta corporación el núcleo esencial del derecho de petición reside en dos aspectos fundamentales: resolución pronta y oportuna de lo pedido; y respuesta de fondo, debidamente notificada, sin que ello implique acceder a lo petitionado. Y el incumplimiento de cualquiera de éstas características se entiende como vulneración de ese derecho fundamental.

En Sentencias de Constitucionalidad 818 de 2011 y 951 de 2014, la Corte Constitucional describió los elementos del núcleo esencial del derecho de petición, en los siguientes términos:

**1. Pronta Resolución.** Se relaciona con la obligación de las autoridades y de los particulares de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que excedan el tiempo legal establecido para el efecto, que por regla general son 15 días hábiles<sup>2</sup>. Hasta tanto ese plazo no expire, el derecho de petición no se verá afectado y no habrá lugar al uso de la acción de tutela.

**2. Respuesta de Fondo.** Se refiere al deber de las autoridades y de los particulares de responder materialmente las peticiones realizadas. El derecho fundamental de petición no se vulnera cuando la respuesta reúne las siguientes condiciones: **a) Claridad**, la respuesta es inteligible y contiene argumentos de fácil comprensión; **b) Precisión**, la respuesta atiende directamente lo solicitado por el ciudadano y excluye toda información impertinente que conlleve a respuestas evasivas o elusivas; **c) Congruencia**, la respuesta debe estar conforme a lo solicitado; y **d) Consecuencia**, tiene relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada, "...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...". (Sentencias de Tutela 610 de 2008 y 814 de 2012).

<sup>2</sup> Existen algunas excepciones a la regla general. Así por ejemplo en materia pensional los mismos varían. En efecto: "En materia de pensiones, esta Corporación fijó plazos distintos a la regla general de respuesta de las peticiones. Ello sucedió, porque CAJANAL tenía que responder asuntos de gran complejidad y se encontraba en una crisis institucional que le imposibilitaba dar respuesta rápida a las solicitudes pensionales. En la Sentencia SU-975 de 2003, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia, señalando los términos que tiene la administración para dar respuesta a los derechos de petición sobre pensiones, así: "(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajuste– en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo. (ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal; (iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001. Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, respectivamente, amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social". C-951 de 2014.



La Corporación mencionada también ha aclarado que la respuesta a una petición no implica acceder a lo pedido por el interesado, en la medida en que existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a obtener lo pedido. Al respecto, en la Sentencia de Constitucionalidad 510 de 2004, indicó que “...el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado ante la administración para la adjudicación de un baldío, el registro de una marca, o el pago de una obligación a cargo de la administración...”. Por lo tanto, el ámbito de protección constitucional del derecho de petición se circunscribe al derecho a presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades públicas y los particulares y a obtener una resolución pronta y de fondo de la misma, sin que ello implique acceder a lo pedido.

**3. Notificación de la Decisión.** Se debe poner en conocimiento del ciudadano la decisión emitida por las autoridades, con el fin de que éste tenga la posibilidad de impugnarla. Y es la administración o el particular quien tiene la carga de probar que notificó su decisión. (Sentencia de Tutela 149 de 2013)

Y en Sentencia de Constitucionalidad 818 de 2011, la Corte Constitucional definió los elementos estructurales del derecho de petición, en los siguientes términos:

- i) El derecho de toda persona natural y jurídica de presentar peticiones por motivos de interés general y/o particular;
- ii) La posibilidad de que la solicitud se presente en forma escrita y/o por cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Y de que también puedan presentarse solicitudes verbales, evento en el cual quedará constancia de ello, la cual será entrega al peticionario si la solicita.

No obstante, el artículo 15 de la Ley 1755 de 2015 faculta expresamente a las autoridades para exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, supuesto bajo el cual deberán poner a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento.

- iii) Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa, razón por la cual el ejercicio del derecho de petición “...solo es válido y merece protección



constitucional si... se formuló en esos términos...” (Sentencia de Constitucionalidad 951 de 2014). Sin embargo, el rechazo de las peticiones irrespetuosas es excepcional y de interpretación restringida, en la medida en que la administración no puede “...tachar toda solicitud de irreverente o descortés con el fin de sustraerse de la obligación de responder las peticiones...” (Ibídem).

iv) La informalidad de la petición, la cual implica dos facetas: La primera, tiene que ver con el hecho de que no es necesario invocar expresamente el artículo 23 de la Constitución Política para que las autoridades o particulares lo entiendan. Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que el ejercicio del derecho de petición “...no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley...” (Sentencia de Tutela 047 de 2013), pudiéndose solicitar a través de éste el reconocimiento de un derecho; la intervención de una entidad o funcionario; la resolución de una situación jurídica; la prestación de un servicio; información; consulta, examen y copias de documentos; consultas, quejas, denuncias y reclamos; interposición de recursos; entre otras actuaciones.

La segunda faceta de informalidad consiste en que el ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación o de persona mayor de edad, cuando interviene un menor de edad.

v) La pronta respuesta a la petición formulada por el ciudadano a efectos de no hacer nugatorio este derecho.

vi) La facultad exclusiva del Legislador de reglamentar el ejercicio del derecho de petición frente a particulares. En este aspecto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que frente a particulares se debe concretar al menos una de las siguientes situaciones para que proceda la petición: a) La prestación de un servicio público, evento en el cual se equipara al particular con la administración pública; b) Cuando se ejerce este derecho como medio para proteger un derecho fundamental; y c) En los casos en que el Legislador lo reglamente.

Conforme a la jurisprudencia constitucional atrás referida, se concluye que el derecho de petición faculta a toda persona a elevar solicitudes respetuosas a las autoridades públicas y en casos especiales a los particulares, e involucra al mismo tiempo la obligación de emitir una respuesta que, si bien no tiene que ser favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe ser oportuna, resolver de fondo lo



requerido y ser puesta en conocimiento del interesado. Este derecho exige una decisión de fondo a lo requerido por el ciudadano, es decir, un estudio sustentado del requerimiento del peticionario, acorde con las competencias de la autoridad frente a la que ha sido presentada la petición. Y aunque están proscritas las respuestas evasivas o abstractas, ello no quiere significar que la respuesta deba ser favorable.

Contrario sen su, el derecho fundamental de petición se vulnera cuando las personas naturales y/o jurídicas formulan solicitudes a las autoridades públicas o los particulares y éstos no emiten una respuesta clara y de fondo dentro de los plazos establecidos en la Ley; o, cuando existiendo una respuesta, la misma no se pone en conocimiento del interesado. El derecho de petición se presenta en forma compleja, pues además de que constituye la herramienta de ejercicio de otros derechos fundamentales, pese a lo cual no pierde su naturaleza de derecho fundamental autónomo; tiene como fin salvaguardar la participación de los administrados en las decisiones que los afectan y en la vida de la Nación.

Para efectos de fijar los términos dentro de los cuales las entidades deben resolver las peticiones respetuosas que en interés particular formulen los ciudadanos a la administración, el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, señala:

“(...) Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción (...)”. (Subrayas y negrillas fuera de texto)

Termino que fue ampliado por el Decreto Legislativo 491 de 28 de Marzo de 2020, por medio del cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Y que en su artículo 5º precisó: “...**Ampliación de términos para atender las peticiones.** Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:



“Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción...”.

## **5. CASO CONCRETO**

En el sub examine, conforme a la prueba documental aportada con el libelo de tutela, con Rad. Nro. 20200000132808 de 8 de Julio de 2020 la **Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A.** radicó un derecho de petición al **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC** solicitando Certificado de Tiempo de Servicios y Salarios, mes a mes, del asegurado **Daniel Ricardo Lache González**, identificado con la C.C. Nro. 1.073.241.155, para trámite pensional.

Pero al dar respuesta al libelo de tutela, quien dijo actuar como coordinador del grupo de tutelas del **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC** afirmó que la competencia para resolver el asunto correspondía a la Subdirección de Talento Humano del **INPEC** y no a la Dirección General del **INPEC**, conforme a lo dispuesto en el Decreto 4151 de 3 de Noviembre de 2011 y la Resolución 2122 de 15 de Junio de 2012. Y que mediante Oficio Nro. 8120-OFAJU-81204-GRUTU-12049RSL se le corrió traslado a la Subdirección de Talento Humano del **INPEC** de los documentos enviados por este despacho para que se pronunciara sobre los hechos de la acción de tutela.

Pero independientemente de la subdirección a la que corresponda dar respuesta a la solicitud radicada por **Protección S.A.**, lo cierto del caso es que el llamado a responder de fondo la petición es el **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC**, entidad que dentro del marco de sus competencias debe direccionar a sus funcionarios las solicitudes radicadas por los usuarios.

Y siendo ello así, se concluye que el **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC** no ha resuelto de fondo, en forma clara y congruente la solicitud radicada por la **Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A.** el 8 de Julio de 2020. Luego, es claro para este operador jurídico que el **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC** se encuentra vulnerando el derecho fundamental de **Petición**. Razón por la cual se accederá al amparo constitucional invocado.



En consecuencia, se le ordenará al **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC** – Subdirección de Talento Humano, o a quien corresponda, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, resuelva de fondo, en forma clara y congruente, la solicitud radicada por la mandataria judicial de la **Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A.** el 8 de Julio de 2020, tendiente a obtener la Certificación de Historia Laboral del afiliado **Daniel Ricardo Lache**, identificado con la C.C. Nro. 1.073.241.155, a través del aplicativo CETIL, por medio del Formulario Único Electrónico de Certificación de Tiempos Laborados y con la expedición de la certificación de estos tiempos y salarios, por ser éste el mecanismo que por disposición legal debe emplearse. Certificación que debe cumplir con la totalidad de los requisitos legales

Si la presente providencia no fuere impugnada dentro del término señalado en el art. 31 del Decreto 2591 citado, por la secretaría se enviarán las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

## **6. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Veintidós (22) Laboral del Circuito de Medellín**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

## **FALLA**

**Primero:** Se **TUTELA** el **Derecho Fundamental de Petición** invocado por la mandataria judicial de la **Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A.**, con Nit. Nro. 800.138.188-1, en contra del **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC** – Subdirección de Talento Humano, o quien corresponda. Y cuyo afectado es el afiliado **Daniel Ricardo Lache**, identificado con la C.C. Nro. 1.073.241.155.

**Segundo:** Se **ORDENA** al **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC** – Subdirección de Talento Humano, o a quien corresponda, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, resuelva de fondo, en forma clara y congruente, la solicitud radicada por la mandataria judicial de la **Administradora**



**de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A.** el 8 de Julio de 2020, tendiente a obtener la Certificación de Historia Laboral del afiliado **Daniel Ricardo Lache**, identificado con la C.C. Nro. 1.073.241.155, a través del aplicativo CETIL, por medio del Formulario Único Electrónico de Certificación de Tiempos Laborados y con la expedición de la certificación de estos tiempos y salarios, por ser éste el mecanismo que por disposición legal debe emplearse. Certificación que debe cumplir con la totalidad de los requisitos legales.

**Tercero:** Si la presente sentencia no fuere impugnada en el término de tres (3) días hábiles, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Una vez regrese de esa Corporación procédase a su archivo definitivo.

**Cuarto:** Notifíquese en legal forma a las partes la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Alejandro Restrepo Ochoa". Below the signature, the name "ALEJANDRO RESTREPO OCHOA" and the title "Juez" are printed in a bold, sans-serif font.

**ALEJANDRO RESTREPO OCHOA**  
**Juez**