



JUZGADO VEINTIDÓS (22) LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Proceso	Acción de Tutela No. 141
Accionante	LUZ MERY CARDONA ARCILA
Accionada	FONDO NACIONAL DEL AHORRO
Radicado	No. 05001 31 05 022 2020 00392 00
Instancia	Primera
Providencia	Sentencia N° 242 de 2020
Temas	Derecho de petición
Decisión	Concede

SENTENCIA TUTELA

Dentro de la oportunidad señalada en el artículo 86 de la Constitución Política se procede a resolver la presente Acción de Tutela formulada por **LUZ MERY CARDONA ARCILA**, con C.C. 25.100.547, en contra del **FONDO NACIONAL DEL AHORRO**.

ANTECEDENTES

Pretende la accionante que mediante el presente trámite de amparo constitucional sean tutelados sus derechos fundamentales, y se le ordene a la entidad accionada que se sirva dar respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado en el derecho de petición que ella radicó el 8 de octubre del presente año.

Como sustento de la presente acción constitucional indica la actora, que comenzó un vínculo laboral el 1º de abril de 2009 con la Notaría 25 de Medellín de NIT 70106407-5, cuyo notario es Jorge Iván Carvajal Sepúlveda, relación contractual que finalizó el 14 de septiembre de 2019 por terminación unilateral de contrato por parte del empleador; que en atención a ello, el 1º de octubre de 2020 solicitó el retiro total de sus cesantías a la sede del Fondo Nacional del Ahorro, en la cual se le exigió una comunicación por parte del empleador donde se declarara que el contrato laboral ya había terminado; menciona que en razón a la negativa por parte del Fondo Nacional de Ahorro de permitirme hacer el retiro total de mis cesantías a pesar de contar con todas las características y documentos exigidos por la Ley 50 de 1990, en su artículo 102, para hacer el retiro total de sus cesantías, radicó un derecho de petición ante la misma entidad el día 8 de octubre de 2020 para la entrega de las cesantías en un plazo de cinco (5) días siguientes a la presentación de esa solicitud.

Manifiesta la accionante que al 5 de noviembre del 2020 no ha recibido ninguna respuesta por parte de la entidad accionada, ni en mí domicilio, ni vía telefónica y tampoco en mí dirección de correo electrónico, indicando que ya han pasado más de 15 días hábiles, lo cual es un tiempo más que razonable para responder esta clase de peticiones, y por ello, considera que le esta vulnerando su derecho fundamental de petición, y por ello acude a esta acción constitucional.

TRÁMITE PROCESAL

Por cumplir con los requisitos consagrados en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, se admitió y se ordenó darle trámite preferencial a la presente acción de amparo constitucional,

comunicándole a la accionada dicho proveído, y se le solicitó que en el término de dos días hábiles informara lo que hubiere lugar sobre lo allí señalado.

RESPUESTA A LA TUTELA

Notificada en debida forma, por medio de correo electrónico, y vencido el término legal, la entidad accionada presentó respuesta, indicando que son ciertos los hechos relativos a la solicitud realizada por la tutelante ante dicha entidad, no le consta lo referido a la terminación del contrato laboral de la petente, y señala que no es cierto que se haya vulnerado el derecho de petición en tanto se emitió contestación, informando a la actora que no se le había dado trámite a la solicitud, por cuanto la documentación se encontraba incompleta, en relación a la información del empleador, agrega que *“la correspondencia fue devuelta por el operador ya que la dirección estaba incompleta”*.

Agrega que además la respuesta a la peticionaria fue enviada de manera electrónica, al correo electrónico, una vez fueron notificados de la existencia de la presente acción de tutela; señala que dicha entidad ha dado una respuesta de fondo, clara, completa, precisa y congruente con lo solicitado por la accionante y ha sido puesta en conocimiento en debida forma, tal como se evidencia en el *“Acta de Envío y Entrega de Correo Electrónico”*, por lo que solicita que debe declararse el caso en mención como hecho superado, el cual ya no tiene objeto.

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

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

2. DERECHO DE PETICIÓN

El aludido derecho fundamental, se encuentra relacionado en el artículo 23 de la Constitución, 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.”

Este derecho ha sido tratado ampliamente por la Jurisdicción Constitucional, definiendo que su núcleo esencial está conformado por dos (2) aspectos: pronta resolución y decisión de fondo¹. En efecto, entre otras cosas podemos señalar que:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.”

¹ Sentencias T-244 de 1.993, M.P. Hernando Vergara Vergara; T-279 de 1.994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-532 de 1.994, M.P. Jorge Arango Mejía; T-042 de 1.997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-044 de 1.997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-021 de 1.998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado y 3. Debe ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

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

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad, la complejidad de la solicitud o la existencia de un término especial fijado en la ley para resolver de una específica solicitud.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997, T-457 de 1994, sentencia T-979 de 2000."

Así las cosas, la vulneración del derecho de petición se presenta por la negativa de un agente de emitir respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable, y por no comunicar la respectiva decisión al petente.

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de petición es un derecho fundamental que se presenta de una forma compleja pues, en primer lugar, constituye la herramienta de ejercicio de los demás derechos fundamentales, pese a lo cual no pierde su naturaleza de derecho fundamental autónomo, pero, además, tiene como fin salvaguardar la participación de los administrados en las decisiones que los afectan y en la vida de la Nación.

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 para la autoridad pública 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 por el peticionario y ser puesta en conocimiento del mismo.

Del análisis anterior, se destaca que el derecho de petición exige por parte de las autoridades, una decisión de fondo a lo requerido por el ciudadano. Esto implica la proscripción de respuestas

evasivas o abstractas, ello no quiere decir que necesariamente la respuesta deba ser favorable. La respuesta de fondo implica un estudio sustentado del requerimiento del peticionario, acorde con las competencias de la autoridad frente a la que ha sido presentada la petición.

Igualmente se ha establecido que existen algunos parámetros que permiten de manera general determinar el contenido y el alcance del derecho de petición, resaltándose que se tendrá por respetado, siempre que la respuesta dada cumpla con estos requisitos: 1. Se realice de manera oportuna 2. Resuelva de fondo, clara, precisa y de manera congruente lo solicitado y 3. Se ponga en conocimiento del peticionario; sin que ésta respuesta implique la aceptación de lo solicitado.

Con relación al término en que han de resolverse 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 1 de la Ley 1755 de 2015, que 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.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

...” (Subrayas y negrillas fuera de texto)

3. DERECHO AL DEBIDO PROCESO

La Carta Política, en su artículo 29, prescribe que **“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”**, es así como a lo largo de su jurisprudencia, la Corte Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el contenido esencial de este derecho fundamental². En tal sentido se ha entendido que éste parte del principio de legalidad como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual, éstas se encuentran obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas las garantías constitucionales básicas como son el derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, etc. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-641 de 2002, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil consideró lo siguiente:

“De ahí que esta Corporación haya definido el derecho fundamental al debido proceso, como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley³.

Por otra parte, el derecho al debido proceso tiene como objetivo fundamental, la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P). Con este propósito, la Corte ha determinado que, en esencia, “el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el

² Sentencias T-011 de 1992; T-438 de 1992; T-445 de 1992; C-019 de 1993; C-114 de 1993; C-275 de 1993; T-043 de 1994; T-343 de 1994; T-099 de 1995; T-185 de 1995; C-218 de 1996; C-407 de 1997; T-1232 de 2000; T-945 de 2001; C-175 de 2001 y T-1341 de 2001.

³ Sentencias T-467 de 1995, T-238 de 1996 y T-061 de 2002.

preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional"⁴.

Por consiguiente, el debido proceso exige de las autoridades públicas la sujeción de sus actuaciones a los procedimientos previamente establecidos, ajenos a su propio arbitrio y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la ley.

Entre los elementos más importantes del debido proceso, en lo que se refiere a la administración de justicia, la Corte Constitucional ha destacado: (i) la garantía de acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de lograr una pronta resolución judicial y el derecho a la jurisdicción; (ii) la garantía de juez natural; (iii) las garantías inherentes a la legítima defensa; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) la garantía de imparcialidad; entre otras garantías.

De la misma manera la Alta Corporación ha destacado la competencia del Legislador para regular el derecho al debido proceso, de conformidad con los artículos 29 y 150, numerales 1° y 2° de la Constitución Política, que consagra que es al legislador a quien corresponde regular los diversos procesos judiciales y administrativos, y establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas.

4. CASO CONCRETO

En el presente caso, se presentan varios elementos que requieren un estudio minucioso por parte el operador constitucional, con la finalidad de determinar si en efecto, a la actora se le ha vulnerado el derecho de petición, en los términos por ella invocados.

En primer lugar es claro que la accionante presentó ante la entidad accionada, derecho de petición el 08/10/2020, el cual reposa en la documental anexa a la presente tutela, con radicado 02-4709-20201082462237, solicitando el reconocimiento y pago de las cesantías, con ocasión de la finalización de su contrato laboral con el señor Jorge Iván Carvajal Sepúlveda, como Notario 25 del Circulo de Medellín, allegando para ello, copia de la comunicación por la cual se da por finalizado su relación laboral del 14 de septiembre de 2020, y copia de la cédula de ciudadanía de la petente.

A esta petición, afirma la entidad accionada, que le dio respuesta, remitiendo la misma a la dirección por ella informada, e indica que la misma fue devuelta, por cuanto según aplicativo ARCADOC encargada de entregar la correspondencia, esta no fue entregada satisfactoriamente, toda vez que el oficio presento una devolución por la causal "*Dirección Incompleta*", sin embargo dentro de la respuesta dada por el F.N.A. y sus anexos, no reposa constancia de ello, razón para desestimar dicho supuesto fáctico.

Ahora, tenemos que la entidad si acredita en documento anexo, que en efecto, remitió al correo electrónico *mcar28@hotmail.com*, el "2020-11-11 10:54", con asunto "02-2303-202011102534152 01-2303-202011100274858", con archivo adjunto, el cual se encuentra adosado a la contestación, en documento aparte, y en que se le indica en forma expresa:

"Sin embargo, en la carta de terminación de contrato no se visualiza el Nit del Empleador, siendo este un requisito para el trámite; teniendo en cuenta que al momento de la elaboración de la Orden de Pago se debe tener la información del empleador. Dado lo anterior para realizar el retiro de sus cesantías en el punto de atención, debe presentar los siguientes documentos:

⁴ Sentencia C-214 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

- Carta emitida por el empleador de terminación del contrato o el acto administrativo mediante el cual se da por terminado el vínculo laboral, en donde se evidencie el NIT del empleador.
- · Formulario Retiro de cesantías debidamente diligenciado
- · Fotocopia del documento de identidad ampliada al 150%”

Al respecto hay que señalar que dicha respuesta se torna en contraria a los derechos fundamentales de la accionante, en la medida en que dicha falencia, “la ausencia del NIT del empleador” se debió advertir desde que la señora LUZ MARY CARDONA ARCILA presentó aquel 8 de octubre de 2020, el derecho de petición, en busca del pago de las cesantías, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 17 de la Ley 1755 de 2015, “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”, que expresamente señala:

*“Peticiones incompletas y desistimiento tácito. **En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.***

A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.” (Subrayas y negrillas fuera de texto)

En ese momento la entidad accionada debió informar entonces a la petente, la falencia que presentaba su petición, y no esperar, como lo hizo, que emitiera una respuesta, aduciendo precisamente esta ausencia de información para dar trámite a la petición por ella realizada.

Pese a lo anterior, lo cierto es que, con la documentación enviada al correo electrónico de la accionante, mcar28@hotmail.com, el “2020-11-11 10:54”, con asunto “02-2303-202011102534152 01-2303-202011100274858”, y archivo adjunto, la entidad se encuentra brindando una respuesta que se podría pensar que es clara, concreta y de fondo a la petición por ella realizada, en el sentido de indicarle, que el trámite no es posible adelantarlos, sin el lleno de esta formalidad.

Para corroborar esta información, este funcionario ingresó a la página web de la entidad accionada, FONDO NACIONAL DEL AHORRO, en el link: <https://www.fna.gov.co/cesantias/retiros/terminacion-de-vinculo-laboral>, descargando el formulario para el retiro de cesantías, “Formulario ACP-FO-009 de solicitud de retiro de cesantías.pdf”, que se adjunta a la presente decisión, y que no tiene las condiciones ahora hechas por el fondo para realizar al procedimiento correspondiente.

Resulta entonces la exigencia hecha por la entidad accionada, a todas luces desproporcionada y violatoria de los derechos fundamentales de la aquí tutelante, en la medida, en que, en primer lugar, no acreditó haber respondido dentro del término legal, la solicitud de entrega de cesantías, o por lo menos no lo demuestra en la forma correspondiente; en segundo lugar, la contestación dada la peticionaria, lo es, dentro del marco de la presente acción de tutela, el día 11 de noviembre de 2020, lo que se advierte dilatorio y omisivo, y en tercer lugar, la contestación remitida por correo

electrónico es lacónica, y con ella pretende esquivar la responsabilidad que le atañe, pues impone una carga adicional a la accionante, que es la presentación de una documental que ella no posee, máxime que con la petición de retiro de cesantías, allega comunicación por la cual, se le da por terminado el contrato de trabajo.

El proceder de la entidad accionada no tiene ningún tipo de asidero o sustento normativo, y en este punto se evidencia dilatorio, por cuanto puede acudir a diversos medios para conseguir el NIT del empleador de la señora LUZ MERY CARDONA ARCILA (excusa y argumento dado por la entidad, para no realizar el trámite a su cargo), a pesar de la fecha de la petición, por lo que en efecto, se advierten vulnerados los derechos invocados por la tutelante, y por ello se concederá la protección de los mismos, con respecto al debido proceso y al derecho de petición, pues la imposición de barreras administrativas, con requisitos inexistentes, sólo entorpecen la correcta función que le corresponde a la entidad aquí convocada, y en este punto, una respuesta es más que tardía, pues lo que busca en esencia la actora, es la entrega de las cesantías, a las que tiene derecho, dado el finiquito de su relación contractual.

Además de lo anotado, es claro que la actitud de desinterés, apatía y desidia de la entidad accionada va en contra del contenido del Decreto 488 de 27 de marzo de 2020, *“Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, en su artículo 3º, en cuanto a la imposición de requisitos adicionales para el retiro de las cesantías, de quien, como en este caso, ha perdido su empleo, encontrándose entonces desprotegida en cuanto a la generación de ingresos para su manutención.

Por consiguiente, se ordenará al FONDO NACIONAL DEL AHORRO, representada legalmente por MARÍA CRISTINA LONDOÑO JUAN, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, después de ser notificada de esta decisión, proceda a gestionar, tramitar y ordenar a quien corresponda, la entrega de las cesantías que posee la accionante en dicha entidad.

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

Notifíquese la decisión a las partes conforme se establece el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, de las manera más expedita posible.

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,

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales invocados por la señora **LUZ MERY CARDONA ARCILA**, con C.C. 25.100.547, en contra del **FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, según se explicó en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la entidad accionada, **FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, representada legalmente por MARÍA CRISTINA LONDOÑO JUAN, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, después de ser notificada de esta decisión, proceda a gestionar, tramitar y ordenar a quien corresponda, la entrega de las cesantías que posee la accionante en dicha entidad, sin que se pueda imponer ninguna exigencia adicional a las señaladas por la ley.

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.

Notifíquese en legal forma a las partes la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ALEJANDRO RESTREPO OCHOA
Juez