



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, diecisiete (17) de enero de dos mil veinte (2020)

REF.: Acción de Tutela –Impugnación Sentencia

Accionante: JENNY CARMEN GARCÍA PICO

Accionado: Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar

Radicación: 20-001-33-33-007-2019-00380-01

Magistrado Ponente: CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA

### I. ASUNTO

Resuélvase la Sala la impugnación interpuesta por la entidad accionada contra el fallo proferido el 18 de noviembre de 2019, por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, por medio del cual se tuteló el derecho fundamental de petición invocado por la parte accionante.

### II. ANTECEDENTES

#### 2.1. HECHOS.

La accionante, manifiesta que es servidora pública adscrita al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC-, asignada desde el año 2008 a prestar sus servicios en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad Carcelario de Alta Seguridad de Valledupar.

Sostiene que el 11 de junio de 2014 sufrió un accidente laboral, por el cual la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., se negó a brindar la atención médica, lo que conllevó a que instaurara una acción de tutela que fue conocida por el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías.

Refiere que tuvo que reincorporarse a laborar normalmente aun cuando sus padecimientos de salud no se lo permitían. Dice que se expidieron actos administrativos que en los que se les asignaba turnos de requisa en el Comando de Guardia Externa del Establecimiento, y que el 4 de septiembre de 2014, cuando se encontraba realizando dicha labor tuvo que salir en ambulancia hacia la Clínica ERASMUS de esta ciudad.

Indica que cinco años después la fisioterapeuta Mayra Alejandra Guerra Moreno quien presta sus servicios a la ARL Positiva desconociendo el tratamiento médico que lleva con varias especialidades, informó al área de Salud Ocupacional de la Dirección General del INPEC que puede realizar múltiples actividades.

Por lo anterior, el 23 de octubre de 2019 de manera respetuosa solicitó copia de la investigación de los accidentes de trabajo de fecha 11 de junio de 2014 y 4 de septiembre de 2014, además que se le indicara la forma o la cuenta bancaria para consignar el valor de dichas copias.

Asegura que el 5 de noviembre de 2019 a través de correo electrónico le fue contestado el derecho de petición, indicándole lo siguiente:

*“... me permito informarle y a la vez notificarle que por estos hechos el Ministerio de Trabajo llevo una investigación administrativa en contra del INPEC, por estos hechos, en donde mediante Resolución #0227 del 28 de julio de 2017, el Ministerio resolvió revocar en su integridad la Resolución #0095 del 14 de marzo de 2017, mediante la cual el despacho sancionó al INPEC, es decir que por estos hechos fue exonerado de toda responsabilidad el INPEC por haber llevado a cabo las respectivas investigaciones por accidente de trabajo del Dragoneante Álvaro Santos Ojeda y Jenny Carmen García Pico...”*

Reseña que dentro de la contestación del derecho de petición anexaron la Resolución #0227 de 28 de julio de 2017, de donde se evidencia que es una queja presentada por una organización sindical denominada FECOSPEC a la que nunca ha pertenecido, ni ha dado poder para que presentara queja a su nombre, pues solo hasta el 5 de noviembre de 2019, viene a conocer el contenido de dicho acto administrativo.

Agrega que dentro del parágrafo 2 de la hoja dos de dicha resolución la entidad manifiesta *“...pues de treinta y cuatro accidentes laborales que hubieron en los años 2015 y 2016 solo se investigó uno el cual fue el de la Dragoneante Jenny Carmen García Pico...”*, de donde se deduce que la entidad afirma que realizó la investigación de los accidentes de trabajo y la petición presentada el 23 de octubre de 2019 versa en que se le expida copia de los accidentes de trabajo de fecha 11 de junio de 2014 y 4 de septiembre de 2014.

En tanto, la respuesta emitida con fecha 5 de noviembre de 2019 por la entidad no llena los presupuestos establecidos por la Corte Constitucional, ya que no resuelve de fondo lo peticionado, referente a la entrega de las copias de las investigaciones de los accidentes de trabajo, documentos necesarios para poder ejercer los mecanismos legales en contra de la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A.

## 2.2. PRETENSIONES.

Solicita que se tutele su derecho fundamental de petición, y se ordene a la entidad accionada haga entrega de los documentos solicitados en el derecho de petición de fecha 23 de octubre de 2019, esto es que se expida copia de la investigación de los accidentes de trabajo de fechas 11 de junio de 2014 y 4 de septiembre de 2014, reportados a la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A.

## III. PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Valledupar, mediante fallo del 18 de noviembre de 2019, tuteló el derecho fundamental de petición invocado por la accionante, en consecuencia ordenó al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar-EPCAMSCVAL, a que dentro del término de 48 horas, hiciera entrega de las fotocopias solicitadas por la señora JENNY CARMEN GARCÍA PICO, en escrito de fecha 23 de octubre de 2019.

Para tomar la anterior decisión, consideró que las respuestas dadas a la accionante por parte del Mayor (R) César Fernando Caraballo Quiroga, Director del EPAMSCAS Valledupar, en las que manifiesta que no es posible hacer entrega de las copias solicitadas, por cuanto dichos documentos no existen en el

establecimiento carcelario, generan una contradicción con lo informado por ese mismo Establecimiento carcelario al Ministerio de Trabajo, lo cual fue plasmado en la Resolución No. 0227 de fecha 28 de julio de 2017: *"... toda vez que de las pruebas aportadas al proceso se puede ver que el comportamiento del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC-, frente a los accionantes de trabajo, ha sido el de un empleador cumplidor de la ley, ya que ha demostrado que todos los accionantes que anuncia han sucedido en el penal, todos fueron reportados e investigado"*.

Por lo anterior concluyó que en vista de que el INPEC a través del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar, reportó y realizó las investigaciones correspondientes a los accidentes de trabajo ocurridos en ese centro carcelario, incluido el de la señora JENNY CARMEN GARCÍA PICO, al negarse a entregar las copias de dicha investigación se encuentra vulnerando el derecho fundamental de petición de la actora.

#### IV. IMPUGNACIÓN

La entidad accionada impugnó el fallo de primera instancia, al considerar que el juez de primera instancia realizó una indebida valoración probatoria, toda vez que en la Resolución 0227 de 28 de julio de 2017, claramente se observa que la dirección del EPCAMSVL, al momento de responder el recurso que motivo tal acto administrativo ante el Ministerio de Trabajo, explicó que: *"respecto a los accidentes de trabajo del dragoneante ÁLVARO SANTOS OJEDA y la dragoneante JENNY DEL CARMEN GARCÍA PICO, en el año 2015, los cuales no se investigaron en su momento por parte del COPASST de este establecimiento me permito aclarar que el accidente de la dragoneante JENNY DEL CARMEN GARCÍA PICO no fue en el año 2015 sino en el año 2014, y el accidente de trabajo del dragoneante ÁLVARO SANTOS OJEDA no se llevó a cabo la respectiva investigación, sencillamente porque este accidente del funcionario no ocurrió"*.

Reiteró entonces, que si bien es cierto en el año 2014 si ocurrió un accidente laboral de la señora GARCÍA PICO, dicho accidente no se investigó, por lo tanto no existen las copias solicitadas por la accionante.

Afirma que la respuesta brindada reúne los elementos reseñados en la jurisprudencia, sin que pueda considerarse que la respuesta es incompleta por el hecho de que no se acceda a lo solicitado el pretensor. Para el caso, al entrega de copias de la investigación a los eventuales accidentes laborales de fecha 11/06/2014 y 04/09/2014 objeto de la petición no son posibles de entregar, debido a que no existen ya que no hay ningún indicio o existencia de dichas investigaciones en sus archivos y/o base de datos, de manera de que no hay forma de que la Dirección, pueda acceder a la entrega de tales copias, pues las mismas no existen, tal como se le explicó en la respuesta de fecha 15/11/2019.

Considera que si las copias solicitadas no existen, se debe presumir la buena fe de la entidad, no pudiéndose obligar a expedir una copia de lo que no tiene en su poder, encontrando total operancia al postulado según el cual nadie está obligado a lo imposible.

Aunado a lo anterior, precisa que es imposible adelantar la investigación en la actualidad, ya que la normatividad vigente para la investigación de accidentes laborales contempla que la misma debe de realizar dentro de los 15 días siguientes a la ocurrencia del hecho, por lo tanto y luego de haber transcurrido

más de 5 años no es posible adelantar la investigación en la actualidad, so pena de incurrir en falta de tipo penal y/o disciplinaria.

Señala que debe declararse la nulidad del auto admisorio de la presente acción de tutela por falta de vinculación del Ministerio de Trabajo Territorial Cesar, para integrar en debida forma el trámite contradictorio.

## V. CONSIDERACIONES

Por disposición del artículo 86 de la Constitución Política, artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación tiene competencia para conocer en segunda instancia de la impugnación interpuesta contra los fallos de tutela proferidos por los jueces administrativos de esta sección del País.

El artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, consagra en el inciso segundo: "El Juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo (...) si a su juicio el fallo carece de fundamento procederá a revocarlo de inmediato. Si se encuentra el fallo ajustado a derecho lo confirmará...".

La acción de tutela constituye un mecanismo constitucional de carácter residual y subsidiario creado por la Constitución Política de 1991, con el fin de obtener del juez constitucional la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos se encuentren amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de un particular investido de funciones públicas autorizado por la Constitución o la ley.

En el presente asunto corresponde establecer si a la señora JENNY CARMEN GARCÍA PICO, se le ha vulnerado su derecho fundamental de petición, o por el contrario, como lo alega la entidad impugnante, si es pertinente declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, respecto de la petición elevada el 23 de octubre de 2019.

El derecho fundamental de petición está previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, el cual expresa: "*Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta solución*".

La Corte Constitucional en sentencia T-12 de 25 de mayo de 1992, Magistrado Ponente Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ, indicó sobre el derecho de petición: "*se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 2 de la Constitución Política)*".

La Ley 1755 de 2015, regula el derecho fundamental de petición, y en su artículo 1° dispuso la sustitución del Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33 de la parte primera de la Ley 1437 de 2011. No obstante, conservó el término de quince (15) días, a partir de la presentación de la solicitud, como plazo para resolverla o contestarla,

el artículo 14 ibídem quedó de la siguiente manera: *“salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción (...)”*

El derecho de petición comprende dos momentos: el primero de los cuales consiste en la posibilidad de dirigirse respetuosamente a las autoridades, en interés general o particular y, el segundo, que dentro de un término razonable se adopte una respuesta a esa solicitud.

Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de la circunstancia de cada caso y, esta medida podrá ser positiva o negativa. La obligación de la administración no es acceder a la petición, sino resolverla. No se entiende vulnerado el derecho de petición cuando la autoridad responde al administrado en forma negativa, dentro de los términos que la ley señala.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el sentido y el alcance del derecho fundamental de petición. En sentencia T-377 de 2000<sup>1</sup> se delinearon algunos supuestos fácticos mínimos de este derecho tal y como han sido precisados en la jurisprudencia de dicha Corporación:

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

Con base en lo anterior, se concluye que es un criterio reiterado por la jurisprudencia constitucional<sup>2</sup> que el incumplimiento de alguno de los requisitos mencionados conlleva a la vulneración del derecho de petición, pues impide al ciudadano obtener respuesta efectiva y de fondo al requerimiento que presentó ante la entidad, que en la mayoría de los casos busca hacer efectivo otro derecho ya sea de rango legal o constitucional

Solución del caso concreto.

En el *sub examine*, la accionante pidió la protección del derecho fundamental de petición, presuntamente vulnerado por el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar. En síntesis, la parte actora dijo que la autoridad demandada vulneró el derecho invocado porque no le ha expedido copia de las investigaciones adelantada de los accidentes de trabajo ocurridos en fechas 11 de junio de 2014 y 4 de septiembre de 2014.

En primera instancia, el Juzgado Séptimo Administrativo de Valledupar, tuteló el derecho fundamental de petición invocado por la actora, ordenándole al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar- EPCAMSCVAL, a que dentro del término de 48 horas, hiciera entrega de las fotocopias solicitadas por la señora JENNY CARMEN GARCÍA PICO, en escrito de fecha 23 de octubre de 2019.

Para tomar la anterior decisión, consideró que las respuestas dadas a la accionante por parte del Mayor (R) César Fernando Caraballo Quiroga, Director del EPAMSCAS Valledupar, en las que manifiesta que no es posible hacer entrega

<sup>1</sup> Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>2</sup> T-400 de 2008.

de las copias solicitadas, por cuanto dichos documentos no existen en el establecimiento carcelario, generan una contradicción con lo informado por ese mismo Establecimiento carcelario al Ministerio de Trabajo, en la Resolución No. 0227 de fecha 28 de julio de 2017, cuando manifiesta que todos los accidentes que anuncia han sucedido en el penal, siendo reportados e investigados.

La anterior decisión que fue impugnada por la entidad, quien manifiesta mediante oficio de fecha 15 de noviembre de 2019, se le brindó respuesta a la petición presentada por la actora, informándole que no es posible la entrega de las copias de la investigación a los eventuales accidentes laborales de fecha 11/06/2014 y 04/09/2014, debido a que no existen, pues no hay ningún indicio o existencia de dichas investigaciones en sus archivos y/o base de datos. En tanto, como las copias solicitadas no existen, no se le puede obligar a lo imposible.

Pues bien, se advierte que en el expediente se encuentra el escrito dirigido al Director del EPAMSCAS, en el que la señora JENNY CARMEN GARCÍA PICO, solicita i). Copia de la investigación de la investigación del accidente de trabajo el cual fue radicado ante la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., el día 11 de junio de 2014, el cual fue reportado por el señor Aldo Rene Ayala Moreno, ii). Copia de la investigación del accidente de trabajo el cual fue radicado ante la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., el día 4 de septiembre de 2014, el cual fue reportado por el señor Lucio Gutiérrez Ariza, ii) valor que debe sufragar por dichas copias y el número de cuenta donde se debe consignar el valor del pago de las mismas. Dicho escrito fue enviado vía electrónica al correo [gumana.epamsvalledupar@inpec.gov.co](mailto:gumana.epamsvalledupar@inpec.gov.co), y [bienestar.epcamsvalledupar@inpec.gov.co](mailto:bienestar.epcamsvalledupar@inpec.gov.co), tal como consta en la prueba de entrega vista a folio 8 del expediente.

Asimismo, se observa que la entidad demandada, en atención a la solicitud presentada por la actora expidió el oficio 323-EPECAMSVALL-TH de fecha 5 de noviembre de 2019, por medio del cual le informa lo siguiente:

*"Me permito informarle y a la vez notificarle que por estos hechos el Ministerio de Trabajo llevo una investigación administrativa en contra del INPEC, por estos hechos, en donde mediante Resolución #0227 del 28 de julio de 2017, el Ministerio resolvió revocar en su integridad la Resolución #0095 del 14 de marzo de 2017, mediante la cual el despacho sancionó al INPEC, es decir que por estos hechos fue exonerado de toda responsabilidad el INPEC por haber llevado a cabo las respectivas investigaciones por accidente de trabajo del Dragoneante Álvaro Santos Ojeda y Jenny Carmen García Pico".<sup>3</sup>*

Adicional a ello, la autoridad demandada, durante el trámite de la presente acción constitucional, emitió el oficio 323-EPECAMSVALL-TH de fecha 15 de noviembre de 2019, con el objeto de ampliar la respuesta dada el 5 de noviembre de 2019, al derecho de petición presentado por la accionante el 23 de octubre de 2019, de la siguiente manera:

*"En atención a su derecho de petición de fecha 23 de octubre de 2019, me permito informarle que una esta área de Talento humano conoció de su solicitud, procedió a realizar la búsqueda de la presunta investigación del accionante de trabajo de fecha 11 de junio de 2014 reportado a la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., por el servidor público Aldo Rene Ayala; como también se realizó la búsqueda de la presunta investigación*

<sup>3</sup> Ver folio 12 de expediente.

*del accidente de trabajo de fecha 4 de septiembre de 2014, reportado a la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., por el servidor público Manuel Lucio Gutiérrez, sin encontrar evidencia física de la existencia de dichas investigaciones, por tanto la única respuesta de fondo que puede emitir la Dirección de este Establecimiento y el área de Talento Humano es que en los archivos existentes no tenemos registros de la existencia de las investigaciones, ni de archivos de la época donde podamos corroborar la existencia o inexistencia de esta u otras investigaciones; por tanto, sin estas evidencias no podemos incurrir en la falsedad de asegurar si existió o no la misma, ya que carecemos de soporte probatorio que nos permita suministrarle documento alguno relacionado con su solicitud.*

*Es de anotar que lo único que se encontró relacionado con su caso, es que existió una investigación administrativa sancionatoria realizada por el Ministerio de Trabajo, donde uno de los asuntos estudiados dentro de ella fue precisamente la queja por la falta de investigación de su accidente, en el cual el único documento con que se cuenta es la Resolución No. 0227 del 28 de junio de 2017 emanada del Ministerio de Trabajo donde se puede colegir que resuelven revocar la sanción impuesta al INPEC al parecer por ausencia probatoria, de la cual se le entregó copia en respuesta del 05/11/2019...”<sup>4</sup>*

La anterior respuesta fue debidamente puesta en conocimiento de la interesada, pues en desarrollo de esta trámite tutelar se ha pronunciado al respecto, manifestando su insatisfacción frente a la misma, por haber obtenido las copias de los documentos solicitados.

De conformidad con las anteriores circunstancias, encuentra la Sala contrario a lo decidido por el *a quo* que, *en el presente caso no se avizora* amenaza o daño al derecho fundamental invocado, pues contradictorio a lo afirmado por la accionante, aun en desarrollo de primera instancia de este trámite constitucional el Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar- EPCAMSCVAL, demostró haber dado respuesta de fondo a la petición presentada por JENNY CARMEN GARCÍA PICO, sin que esta necesariamente tuviera que ser en forma positiva a sus peticiones.

Resulta preciso mencionar que la Corte Constitucional en varias oportunidades, ha hecho referencia acerca de los componentes conceptuales básicos del derecho de petición precisando, lo siguiente:

*“Abundante ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la naturaleza, alcance e importancia de este derecho fundamental, cuyo núcleo esencial puede concretarse en dos aspectos: i) en una pronta respuesta por parte de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud y, ii) en una respuesta de fondo a la petición planteada, sin importar que la misma sea favorable o desfavorable a los intereses del peticionario.*

*Ha de entenderse, entonces, que existe vulneración del núcleo esencial de este derecho, cuando la entidad correspondiente no emite una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la noción de “pronta resolución” o, cuando la supuesta respuesta se limita a evadir la petición planteada, al no dar una solución de fondo al asunto sometido a su consideración.”*

<sup>4</sup> Folios 31 a 33 del expediente.

Al respecto, se debe precisar que una situación distinta es la que la accionante no esté de acuerdo con lo resuelto por la entidad demandada, frente a lo cual no puede el Juez constitucional hacer un pronunciamiento de fondo, pues sería invadir las esferas de su competencia, teniendo en cuenta que la actora cuenta con otros mecanismos administrativos y judiciales para cuestionar la actuación del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad Carcelario de Alta Seguridad de Valledupar de no realizar la investigación de los accidentes de trabajo y/o de no conservar los documentos que corresponde a dichas investigaciones.

Lo anterior permite concluir que la situación que originó la presente acción de tutela se encuentra superada, porque durante el trámite de la misma, la entidad accionada dio respuesta de fondo a la solicitud hecha por la actora, sin que esta necesariamente tuviera que ser en forma positiva a su pretensión.

Así las cosas, es claro que ha desaparecido el objeto de la acción de tutela, situación que obliga a la Sala a revocar la decisión de primera instancia, para, para en su lugar declarar la carencia actual de objeto, al haberse superado el hecho que la originó.

Por lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Cesar administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

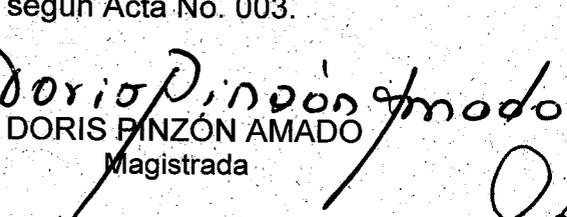
#### FALLA

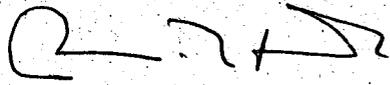
PRIMERO: REVOCAR el fallo de tutela de fecha 18 de noviembre de 2019, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, mediante el cual se amparó el derecho fundamental de petición del accionante, y en su lugar, declárase infundada la presente acción de tutela, por hecho superado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

TERCERO: Cópiese, notifíquese a las partes o intervinientes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax o por telegrama, y envíese copia de esta decisión al Juzgado de origen. Cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha, según Acta No. 003.

  
DORIS PINZÓN AMADO  
Magistrada

  
CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA  
Magistrado

  
JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA  
Magistrado