



**RAMA JUDICIAL  
JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL  
DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá D.C. catorce (14) de septiembre de dos mil veinte (2020).

<b>RADICACION</b>	<b>110013337042-2020-000221-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>JAQUELÍN JIMENEZ MARTÍNEZ</b>
<b>DEMANDADOS:</b>	<b>COLPENSIONES Y FONDO DE PENSIONES PROTECCIÓN</b>
<b>ACCIÓN:</b>	<b>TUTELA</b>
<b>DERECHOS:</b>	<b>SEGURIDAD SOCIAL, DE PETICIÓN</b>

**1. ASUNTO POR RESOLVER**

Una vez surtido el trámite procesal que la ley asigna a las acciones de tutela, corresponde al Despacho entrar a decidir de fondo sobre el presente asunto.

**2. DEMANDA Y PRETENSIONES**

La Señora JAQUELÍN JIMENEZ MARTÍNEZ, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela porque en el trámite de la garantía de pensión mínima en la vejez que adelanta ante la ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍA PROTECCIÓN S. A. no ha sido posible aclarar lo que aconteció con los aportes de los meses 2002-10 al 2004-05, 2004-07 al 2004-08, 2006-04 al 2006-07, 2007-07 y 2014-03 al 2014-07, aunque hay evidencia de que fueron recibidos en su momento por el Sistema General de Pensiones mediante sus entidades administradoras y no se tiene conocimiento como fueron transferidos o trasladados, razón por la cual el trámite se encuentra suspendido.

En consecuencia solicita al juez tutelar sus derechos fundamentales ordenando a las administradoras pensionales aclarar al destino de los mencionados aportes, frente a los cuales se hizo la anotación: "NO VINCULADO TRASLADADO RAI", y que los mismos sean abonados a su cuenta de pensiones en el Fondo Protección S.A. para continuar con el proceso de reconocimiento de su pensión, a la cual manifiesta tiene derecho.

Aporta como prueba el resporte de semanas cotizadas para obtener la pensión.

## **1 TRÁMITE PROCESAL**

Mediante auto del 2 de septiembre de 2020 fue requerida la demandante para prestar el juramento de no haber interpuesto otra acción de tutela por los mismos hechos, sin embargo se admitió la acción por considerar que si bien es dable exigir este requisito para establecer que no se presenta la temeridad o la multiplicidad de tutelas, se podía dar inicio al trámite.

La demanda fue notificada en la fecha citada a la AFP PROTECCIÓN S.A. y el 8 de septiembre de 2020 a COLPENSIONES.

La demandante no dio respuesta al requerimiento del despacho.

## **4.CONTESTACIONES**

La **ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍA PROTECCIÓN S. A.** dio respuesta a la acción de tutela señalando que con respecto a este fondo no existe "causa petendi" careciendo de legitimidad en la causa por pasiva para ser vinculada a esta tutela porque la falta de claridad en cuanto al destino de los aportes pensionales de la demandante se atribuye solamente a COLPENSIONES.

Señaló que la demandante está afiliada a PROTECCIÓN desde el 1 de mayo de 2002, pues en esa fecha se trasladó del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por COLPENSIONES; que radicó ante esa administradora solicitud para que le sea reconocida la garantía de pensión mínima el 16 de abril de 2020<sup>1</sup>, sin

---

<sup>1</sup> Prueba aportada con la contestación de la acción de tutela por PROTECCIÓN.

embargo su reconocimiento está a cargo de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – OBP.

Añade que en el caso de la Señora Jaquelin Jimenez ya fue emitido el bono pensional; que está realizando la gestión de cobro de unos aportes cotizados en COLPENSIONES por error de dos de sus empleadores, aportes que corresponden a los periodos octubre de 2002 a mayo de 2004, julio de 2004 a agosto de 2004, abril de 2006, julio de 2006, y, entre marzo de 2014 a julio de 2014, los cuales se encuentran pendientes de ser trasladados por el proceso de "No Vinculados", y que fueron reclamados el 20 de agosto de 2020 a través del validador en el Sistema de Información a los Fondos de Pensiones -SIAFP-, sin obtener respuesta.

**COLPENSIONES** solicita que se declare la carencia actual de objeto por hecho superado, pues ante el requerimiento de la AFP PROTECCIÓN S.A. dio trámite a la devolución de los ciclos 2002/10 a 2004/05, 2004/07, 2004/08, 2005/11, 2005/12, 2006/04, 2006/07, 2007/07 y 2014/03 a 2014/07 mediante Resoluciones 2020F03006 del 07/09/2020, 2020F03052 del 09/09/2020 y No. 2020F03075 del 10/09/2020, bajo la causal de "No Vinculados", y en cuanto a los ciclos 2004/06, 2004/11 a 2005/10, 2006/01 a 2006/03, 2006/05, 2006/06, 2006/8 a 2007/01, 2007/03 a 2007/06, sostiene que fueron devueltos por el ISS mediante oficio No. 10009 del año 2009 a la AFP ING, por concepto de "Multiafiliación", informado a través del archivo ISSTHMU20091221.E01.

## **5. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS**

¿COLPENSIONES y la ADMINISTRADORA DE FONDOS PENSIONALES Y CESANTÍA PROTECCIÓN S.A. vulneran los derechos a la seguridad social y de petición en materia pensional de la Señora JAQUELIN JIMENEZ MARTÍNEZ al mantener en suspenso el trámite del reconocimiento de la garantía mínima de pensión en la vejez por no aclarar debidamente el destino de algunos de sus aportes pensionales?

**Tesis de la ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍA PROTECCIÓN S. A.:** En el presente debate sólo está legitimado en la causa por pasiva COLPENSIONES, pues carece de "causa petendi" en su contra la demanda, ya que el reclamo por el destino de los aportes pensionales de la Señora Jaquelin Jimenez está dirigido solamente a esa entidad, y por su parte ha adelantado todos los trámites necesarios y pertinentes para elevar ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - OBP la solicitud de Garantía de Pensión Mínima para la demandante.

**Tesis de COLPENSIONES:** Debe declararse en este caso la carencia actual de objeto por hecho superado porque ya expidió los actos administrativos que ordenan la devolución de los aportes de los ciclos 2002/10 a 2004/05, 2004/07, 2004/08, 2005/11, 2005/12, 2006/04, 2006/07, 2007/07 y 2014/03 a 2014/07, y en cuanto a los ciclos 2004/06, 2004/11 a 2005/10, 2006/01 a 2006/03, 2006/05, 2006/06, 2006/8 a 2007/01, 2007/03 a 2007/06, sostiene que fueron devueltos por el ISS mediante oficio No. 10009 del año 2009 a la AFP ING.

**Tesis del Despacho:** Se deben amparar los derechos a la seguridad social y de petición de la demandante, pues aunque COLPENSIONES afirmó haber adoptado ya las decisiones administrativas necesarias para hacer la devolución de aportes, no lo probó. Por su parte, para adelantar de manera expedita y acorde con el derecho reclamado el trámite administrativo pensional, la AFP PROTECCIÓN S.A. debe solicitar a la AFP ING la devolución de aportes correspondientes a algunos ciclos, al haber informado COLPENSIONES que fueron consignados a este fondo en el año 2009.

## **6. ARGUMENTOS CONSTITUCIONALES**

### **El mecanismo de protección de los derechos fundamentales.**

La Constitución Política consagró un instrumento constitucional para la protección y garantía efectiva de los derechos fundamentales, así:

**“ARTICULO 86.** Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de

tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

A su vez, el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló la anterior disposición, previó:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto (...)”

El artículo 5 del mencionado Decreto, indica:

“La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito”

### **Del derecho fundamental a la seguridad social.**

El derecho a la seguridad social se encuentra consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política, que señala:

*“Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”*

Esta norma reconoce a este derecho la calidad de ser una garantía fundamental, independiente y autónoma, suceptible de ser amparada mediante acción de tutela cuando se comprueba que su amenaza o violación causa un perjuicio irremediable o que no existe otro mecanismo idóneo para protegerla.

Es tal la importancia de este derecho, que está consagrado en el bloque de constitucionalidad. La Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 22 señala:

*“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.*

La Declaración Americana de los Derechos de la Persona, en el artículo 16, estipula que:

*“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.*

En el mismo sentido, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 9 prescribe:

*“Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”.*

### **Del derecho de petición y las excepciones en los términos de respuesta en materia pensional.**

El derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, es fundamental por expresa consagración del constituyente, al encontrarse dentro del inventario del capítulo primero relativo a esta clase de bienes jurídicos y, por tanto,

de aplicación inmediata, como reiteradamente lo ha expresado la Corte Constitucional<sup>2</sup>.

Prevé el artículo 23 de la Carta Política:

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.

El derecho fundamental de petición actualmente se encuentra regulado por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, norma que sustituyó el contenido del Título II, capítulos I a III, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, señalando que el objeto y las modalidades del derecho de petición son las siguientes:

**Artículo 13. Objeto y Modalidades del Derecho de Petición ante Autoridades.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación con las entidades dedicadas a su protección o formación.

---

<sup>2</sup> Sentencia T-279 de 1994, Magistrado Ponente: Doctor EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ: "...El Constituyente elevó el derecho de petición al rango de derecho constitucional fundamental de aplicación inmediata, susceptible de ser protegido mediante el procedimiento, breve y sumario, de la acción de tutela, cuandoquiera que resulte vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública. Y no podría ser de otra forma, si tenemos en cuenta que el carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado Social de derecho, puede depender, en la práctica, del ejercicio efectivo del derecho de petición, principal medio de relacionarse los particulares con el Estado..." en ese mismo sentido pueden consultarse entre otras las sentencias T-1478 de 2000 y T-730/01.

Como garantía constitucional y legal, el ejercicio del derecho de petición por parte de los ciudadanos supone el movimiento del aparato estatal – o del particular- con el fin de resolver la petición elevada e impone a las autoridades una obligación de hacer que se traduce en el deber de dar pronta respuesta al peticionario, y en algunos casos, con el fin de dar respuesta de fondo a lo solicitado, implica una actuación de la autoridad requerida.

La Corte Constitucional se ha referido de manera reiterada a las reglas que enmarcan el ejercicio del derecho fundamental de petición. En la Sentencia C-007/2017 señaló que son elementos de su núcleo esencial los siguientes:

**(i) La pronta resolución**, entendida como el deber de la autoridad de responder en el menor tiempo posible, con todo, siempre dentro del término legal, que por lo general, es de 15 días hábiles, sin que ello quiera decir, por supuesto, que la petición no pueda ser resuelta antes<sup>3</sup>. Sin embargo, es claro que en tanto dicho plazo no expire, no puede considerarse que el derecho fundamental ha sido afectado y por ende tampoco podrá reclamarse aún al juez de tutela su amparo<sup>4</sup>.

Como señaló la Corte en la Sentencia C-951 de 2014, existen algunas excepciones a dicho término, establecidas en razón a la materia a la cual se refiere la petición, por ejemplo, **en lo que se refiere a las solicitudes pensionales, como en el caso que nos ocupa:**

“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,

---

<sup>3</sup> Sentencia T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-101 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>4</sup> Sentencias T-481 de 1992, T-997 de 1999, T- 377 de 2000, T-1160A de 2001, T-220 de 1994, T-628 de 2002, T-669 de 2003, T- 467 de 1995, T-414 de 1995 y T-948 de 2003.

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”.

**(ii) La respuesta de fondo**, que se refiere al deber de dar respuesta *material* a la petición.

**(iii) La notificación de la decisión**, pues no basta que aquel ante quien se hizo uso del derecho responda, si guarda para sí la decisión. El solicitante debe conocer lo decidido, lo contrario afecta el contenido del derecho e implica su quebrantamiento<sup>5</sup>, además porque la notificación permite ejercer los recursos respectivos contra la decisión. Adujo la Corte: *“Frente a este elemento del núcleo esencial de la petición, esta Corte ha explicado que es la administración o el particular quien tiene la carga probatoria de demostrar que notificó al solicitante su decisión, pues el conocimiento de ésta hace parte del intangible de ese derecho que no puede ser afectado”*.

También se refirió la Corte Constitucional a los elementos estructurales del derecho de petición, que gravitan en torno al contenido del artículo 23 de la Constitución. Aquí retoma lo dicho en la Sentencia C-818 de 2011, para señalar que dichos elementos son los siguientes:

**(i) El derecho de toda persona, natural o jurídica, de presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular<sup>7</sup>.**

---

<sup>5</sup> Ver las sentencias T-259 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentaría, entre otras.

<sup>6</sup> Sentencia T-149 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>7</sup> Sentencia T-415 de 1999, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez. “Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión

**(ii) En cuanto a la forma, el ordenamiento otorga igual protección a las peticiones verbales o escritas<sup>8</sup>.** En efecto, el artículo 15<sup>9</sup> del CPACA (sustituido en esta materia por la Ley 1755 de 2015) consagra que las peticiones se pueden presentar *verbalmente*, también *por escrito*, y a través de *cualquier medio idóneo* para la comunicación o transferencia de datos. La ley faculta a las autoridades para que en casos excepcionales puedan exigir que algunos tipos de peticiones se hagan solamente por escrito, pero en este evento deben tener a disposición de los ciudadanos, sin costo, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitarles la presentación de peticiones. Sólo pueden exigir erogaciones económicas a los solicitantes si una ley expresamente lo autoriza.

**(iii) Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa**, pues este es un requisito que se desprende del texto constitucional. Dijo al respecto la Corte:

... según se deduce de tal exigencia, el ejercicio del derecho de petición sólo genera obligaciones y merece protección constitucional si se formuló en esos términos. La **sentencia C-951 de 2014<sup>10</sup>**, indicó explícitamente que: "las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa. Así lo exige el precepto constitucional, de modo que su ejercicio solo es válido y merece protección constitucional si el derecho

---

de cualquier autoridad pública, no está excluyendo a las personas jurídicas, pues el precepto no introduce distinción alguna, sino por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro, sin que nada obste dentro del sistema jurídico colombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas."

<sup>8</sup> Sentencias T-098 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-510 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>9</sup> **Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones.** Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten.

Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán 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. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

**Parágrafo 1º.** En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos.

**Parágrafo 2º.** Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.

**Parágrafo 3º.** Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente ley.

<sup>10</sup> Que reitera la Sentencia C-818 de 2011 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

de petición se formuló en esos términos (...).

No obstante, el rechazo de peticiones por considerarlas irrespetuosas debe ser excepcional y de carácter restringido, pues se quebrantaría el derecho fundamental si de manera ligera se califica la petición como tal, usando este argumento para sustraerse a la obligación de contestarla.

**(iv). La informalidad en la petición.** De allí se desprenden varias características del derecho: **1) No requiere que se invoque expresamente el artículo 23 de la Constitución o el derecho**, pues ha señalado la Corte que su ejercicio “*no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley (...) Así las cosas, si la autoridad exige que en el escrito de solicitud se especifique que se eleva petición de conformidad con este derecho, se le está imponiendo al ciudadano peticionario una carga adicional, que no se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico, y que haría su situación más gravosa frente a una autoridad que ya se encuentra en una grado de superioridad frente a un ciudadano común*”<sup>11</sup>. Por ello el artículo 15 del CPACA desarrolla la norma constitucional al indicar que no es necesaria la expresa citación del artículo 23 o una fórmula que lo mencione para solicitar por este medio: a) el reconocimiento de un derecho, b) la intervención de una entidad o funcionario, c) la resolución de una situación jurídica, d) la prestación de un servicio, e) información, f) consulta, examen y copias de documentos, g) consultas, quejas, denuncias y reclamos, e h) interposición de recursos, entre otras actuaciones. **2) Por regla general el ejercicio del derecho de petición es gratuito, no requiere la representación de un abogado.** Tampoco los menores de edad requieren estar representados por un adulto.

**(v) Prontitud en la resolución de la petición.** El plazo para la resolución de las peticiones no puede quedar al arbitrio de quien debe contestarlas, pues una respuesta tardía niega el elemento de “pronta resolución” del derecho del que habla la disposición constitucional, por ello el legislador señaló en el artículo 14 del CPACA los términos para resolver las diferentes modalidades de peticiones.

**(vi) El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.** Pues así lo consagra el inciso segundo del artículo 23 de la constitución. La Corte, en su jurisprudencia, ha identificado algunos eventos en los cuales el derecho debe ser garantizado frente a un particular: a) cuando presta un servicio público o ejerce funciones de autoridad

---

<sup>11</sup> Sentencia T-166 de 1996 Vladimiro Naranjo Mesa y T-047 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

“evento en el cual se equipara al particular con la administración pública”, b) cuando mediante el derecho de petición se busca la protección de un derecho fundamental, y c) conforme a la reglamentación que expida el Legislador.

## 7. EL CASO EN CONCRETO

### 7.1 Cuestión previa: la ausencia de juramento de no haber presentado otra acción de tutela por los mismos hechos y derechos.

El Decreto 2591 de 1991-reglamentario de la acción de tutela- establece en su artículo 37: “*El que interponga la acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos. Al recibir la solicitud, se le advertirá sobre las consecuencias penales del falso testimonio.*” Sin embargo, la demandante no realizó dicha manifestación en el escrito de tutela y al ser requerida por el Despacho tampoco suplió esta falencia.

Prestar el mencionado juramento es uno de los pocos requisitos formales cuya satisfacción puede exigirse a quien interpone una acción de tutela, gobernada como está por el principio de informalidad (artículo 14 del Decreto 2591 de 1991), sin embargo, su ausencia no puede conducir a hacer nugatorio el reclamo de amparo de los derechos fundamentales, como ha establecido la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

Al respecto, en la sentencia T-556/95 la Corte consideró exagerada la postura de un juez que negó por improcedente la tutela porque la accionante **de manera expresa** no manifestó que la afirmación de no haber presentado otra acción de tutela por los mismos hechos y derechos se hacía bajo la gravedad de juramento. A su vez, en la Sentencia T-919 de 2003 señaló con respecto a este requisito que es obligación del juez verificar que el mismo se satisfaga, y puntualizó con respecto a la finalidad con la cual el legislador estableció este requisito para la tutela:

*(...) Con relación al juramento, ha expresado la Corte que el objetivo de prestarlo en la acción de tutela constituye un mecanismo de tipo disuasivo, cuya finalidad es impedir el ejercicio abusivo de la acción. Así mismo tiene como propósito evitar que el juez asuma la imposible tarea de comprobar si se han interpuesto ante otros jueces, por los mismos hechos y derechos, otras tutelas.*

*Tales fines deben comprenderse bajo la concepción del principio de informalidad que caracteriza a la tutela, de tal modo que el juramento no puede per se implicar para quien solicita el amparo, una denegación de justicia sin que el juez de instancia valore todos los demás elementos de juicio en contra de la realización material de los derechos fundamentales.*

*Al respecto cita la sentencia T-1014 de 1996:*

*"Sería prácticamente imposible que los jueces de tutela comprobaran por sí mismos la veracidad de las afirmaciones de quienes interponen dicha acción".*

*"Por lo tanto, ante la incertidumbre que tiene el juez al respecto, no le queda una opción diferente a la de confiar en la probidad de la conducta de los accionantes y de sus apoderados".*

Es decir que ha de dársele a la consagración de dicho requisito y su satisfacción en el trámite de la acción de tutela una interpretación dentro del principio de informalidad de la acción y que atienda a la finalidad con la cual fue establecido, que no es otra que impedir el abuso del mecanismo judicial de protección de los derechos fundamentales. En consecuencia, ante la falta de juramento debe ser posible para el juez de tutela, de conformidad con los restantes elementos de juicio recaudados en el trámite de la acción, llegar a la conclusión de que el demandante ha desconocido el principio de buena fe y está abusando del mecanismo que el legislador consagró para que quien considere que se han violado sus derechos los reclame ante un juez, acudiendo ante varios despachos.

En el presente caso las accionadas han dado respuesta a la acción de tutela sin informar que exista otro trámite del mismo tipo con identidad en los hechos que lo fundamentan y en los derechos invocados, asunto del que sin duda tendrían conocimiento al estar el trámite de la garantía de pensión mínima en la vejez, cuya suspensión motiva la interposición de la presente acción, en cabeza de ellas.

Por lo anterior, pese a no haberse satisfecho el mencionado requisito, se procederá a estudiar el fondo del debate constitucional.

## **7.2 De la excepción de falta de legitimidad por pasiva interpuesta por la AFP PROTECCIÓN S.A.**

Sostiene la mencionada Administradora de Fondos Pensionales que no debe vincularse al presente trámite de acción de tutela porque la entidad que no responde por los aportes pensionales de la demandante y entraba el trámite administrativo de la Garantía de la Pensión Mínima en la Vejez es solamente COLPENSIONES, y que por su parte no ha incurrido en omisión alguna en el mismo.

Este argumento no puede ser acogido por el despacho, pues como señaló la misma entidad en su respuesta, el artículo 83 de la Ley 100 de 1993 señala:“(...)**La administradora o la compañía de seguros que tenga a su cargo las pensiones, cualquiera sea la modalidad de pensión, será la encargada de efectuar, a nombre del pensionado, los trámites necesarios para que se hagan efectivas las garantías de pensión mínima.**” de manera que en principio, era dable vincularla al trámite judicial del reclamo de la demandante por el respeto de sus derechos de petición en materia de seguridad social y seguridad social porque existe una norma en el ordenamiento jurídico que directamente le impone obligaciones en relación con el trámite adelantado, y la hace responsable del mismo. Asunto distinto es que como resultado de la valoración de las pruebas recaudadas pueda aclararse que no fue responsable de la omisión que da lugar a la acción de tutela, pero ello solo puede definirse en la solución definitiva del caso.

Por consiguiente, se niega la prosperidad de la excepción de “falta de legitimidad en la causa por pasiva” propuesta por PROTECCIÓN S.A.

## **7.3 Solución del caso.**

La demandante acudió ante el juez de tutela porque en el trámite de la garantía de pensión mínima en la vejez, que adelanta ante la ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍA PROTECCIÓN S. A., no ha sido posible aclarar lo que aconteció con los aportes de los meses 2002-10 al 2004-05, 2004-07 al 2004-08, 2006-04 al 2006-07, 2007-07 y 2014-03 al 2014-07, aunque hay evidencia de que fueron recibidos en su momento por el Sistema General de Pensiones mediante sus entidades administradoras y no se tiene conocimiento como fueron transferidos o trasladados, razón por la cual el trámite se encuentra suspendido.

De conformidad con las pruebas y los elementos de juicio recaudados, se observa que la demandante está afiliada a PROTECCIÓN desde el 1 de mayo de 2002, pues en esa fecha se trasladó del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por COLPENSIONES; que radicó ante esa administradora solicitud para que le sea reconocida la garantía de pensión mínima el 16 de abril de 2020<sup>12</sup>.

Lo anterior porque para PROTECCIÓN la demandante tiene más de 57 años y “probablemente” más de 1150 semanas de cotización al Sistema General de Pensiones, por ello no cumple con los requisitos para acceder a la pensión de vejez en los términos del artículo 64 de la Ley 100 de 1993, pero sí para acceder a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez establecida en el artículo 65 de la misma norma. Sin embargo, puntualizó que el trámite de esa garantía no está a su cargo sino de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – OBP- que decide si se reconoce o no esta prestación económica tras la radicación de la solicitud que debe hacer la administradora de fondo de pensiones a la cual esté afiliado el solicitante, con los siguientes requisitos: (i) bono pensional emitido, (ii) que el afiliado cuente con 57 años si es mujer o 62 años si es hombre, (iii) que el capital en la cuenta de ahorro individual no sea suficiente para acceder a una pensión igual o superior al mínimo, (iv) que el solicitante cuente como mínimo con 1150 semanas cotizadas en toda su vida laboral.

En cuanto al estado en el cual se encuentra el trámite mencionado, la AFP PROTECCIÓN S.A. afirmó también que ya fue emitido el bono pensional; que está realizando la gestión de cobro de unos aportes cotizados en COLPENSIONES por error de dos de los empleadores de la demandante, aportes que corresponden a los periodos octubre de 2002 a mayo de 2004, julio de 2004 a agosto de 2004, abril de 2006, julio de 2006, y, entre marzo de 2014 a julio de 2014, los cuales se encuentran pendientes de ser trasladados por el proceso de “No Vinculados”. Afirma que la solicitud de devolución se realizó el 20 de agosto de 2020 a través del validador en el Sistema de Información a los Fondos de Pensiones -SIAFP-, sin obtener respuesta.

Para probar lo anterior PROTECCIÓN aportó la liquidación de la historia laboral del bono pensional de la demandante, tomada del Sistema Interactivo de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el reporte de semanas cotizadas en COLPENSIONES.

---

<sup>12</sup> Prueba aportada con la contestación de la acción de tutela por PROTECCIÓN.

A su vez, COLPENSIONES afirmó que se configura en este caso la carencia actual de objeto por hecho superado, porque la omisión que dio lugar a la presente acción de tutela ya no existe, ya que según lo informado por su División de Contribuciones y Egresos, se dio trámite ya a la devolución de los ciclos 2002/10 a 2004/05, 2004/07, 2004/08, 2005/11, 2005/12, 2006/04, 2006/07, 2007/07 y 2014/03 a 2014/07 a la AFP PROTECCIÓN, mediante Resoluciones 2020F03006 del 07/09/2020, 2020F03052 del 09/09/2020 y No. 2020F03075 del 10/09/2020, bajo la causal de "No Vinculados". Adicionalmente, los ciclos 2004/06, 2004/11 a 2005/10, 2006/01 a 2006/03, 2006/05, 2006/06, 2006/8 a 2007/01, 2007/03 a 2007/06 fueron devueltos ya por el ISS mediante oficio No. 10009 del año 2009 a la AFP ING, por concepto de "Multiafiliación", informado a través del archivo ISSTHMU20091221.E01.

Sin embargo, COLPENSIONES no aportó prueba de haber expedido los mencionados actos administrativos, ni de haber devuelto aportes a la ADMINISTRADORA DE FONDOS PENSIONALES ING.

En consecuencia, no puede declararse en el presente caso la carencia actual de objeto por hecho superado, pues efectivamente debería haberse probado que COLPENSIONES solucionó la falencia relativa a los aportes pensionales de la demandante, aportando copia de los actos administrativos que ordenan su entrega a la AFP PROTECCIÓN en el año 2020, y a la AFP ING en el año 2009. Nótese que el derecho que puede ser afectado por la omisión en identificar y establecer con certeza el fondo en el cual se encuentran los aportes impide dar trámite expedito a la solicitud de garantía de la pensión mínima en la vejez que ha realizado la demandante, y por esta vía amenaza su derecho a la seguridad social, sin que como usuaria tenga porqué sufrir las consecuencias de las dificultades y vicisitudes que se puedan presentar en los trámites administrativos que adelantan las administradoras de sus aportes. Por esta razón es indispensable que COLPENSIONES aclare, más allá de toda duda y con los documentos pertinentes, cuál es el destino dado a los aportes que permiten a la demandante mediante la AFP PORVENIR culminar el trámite de la garantía mínima de sobrevivencia en la vejez que está reclamando.

Igualmente, con el fin de que el trámite administrativo pensional sea expedito y acorde con el derecho reclamado por la Señora Jaquelin Jimenez Martínez, ante la información aportada por COLPENSIONES, se requiere que la AFP PROTECCIÓN inicie de inmediato el trámite para solicitar a AFP ING el envío de los aportes devueltos en el año 2009 por el ISS.

## **Ampliación del término para resolver peticiones conforme el Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020.**

Con ocasión de la emergencia nacional decretada por la pandemia, una de las medidas de urgencia tomadas por el Gobierno Nacional para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas fue la ampliación del término para responder derechos de petición (artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020), que pasa a ser de treinta (30) días siguientes a su recepción, salvo algunas excepciones: (i) las peticiones de documentos y de información, que deben resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción, ii) las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta, que deben ser treinta resueltas dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción, excepciones consagradas mediante el artículo 5 del decreto legislativo 491 de 2020, pero sólo para las peticiones que se encontraran en curso o fueran radicadas durante el estado de emergencia.

Sin embargo este decreto legislativo señala en el párrafo del citado artículo 5 que sus disposiciones no se aplican a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales, como sucede en el presente caso, en el cual se reclama un derecho relativo a la seguridad social.

## **8. CONCLUSIÓN**

Como quiera que no se probó que COLPENSIONES ordenó la devolución de los aportes pensionales de la demandante que impiden la continuidad del trámite administrativo para que acceda a la garantía de pensión mínima se ampararán los derechos de la demandante a la seguridad social y el derecho de petición en materia de seguridad social (ya que la devolución de aportes fue solicitada en su nombre por la AFP PROTECCIÓN, como establece el artículo 83 de la Ley 100 de 1993).

En consecuencia COLPENSIONES, si no lo ha hecho aun, deberá dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, adelantar los trámites administrativos pertinentes y necesarios para enviar todos los aportes para pensión realizados por la Señora Jaquelin Jimenez Martínez a la AFP PROTECCIÓN S.A. con el fin de que pueda continuar con el trámite de la Garantía de Pensión Mínima de Vejez establecida en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993 y a su vez, informar a la AFP ING o a quien haga sus veces, que debe enviar los aportes pensionales de la demandante que se encuentren en su poder a esa misma

administradora, aportando los documentos que dan cuenta de su envío por el ISS en el año 2009.

A su vez, la AFP PROTECCIÓN deberá iniciar de manera inmediata el trámite para que los aportes de los ciclos 2004/06, 2004/11 a 2005/10, 2006/01 a 2006/03, 2006/05, 2006/06, 2006/8 a 2007/01, 2007/03 a 2007/06 le sean consignados, ya que, según lo afirmado por COLPENSIONES, el ISS mediante oficio No. 10009 del año 2009 los devolvió a esa administradora por concepto de "Multiafiliación" (informado a través del archivo ISSTHMU20091221.E01), si no lo ha hecho aún.

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ – SECCIÓN CUARTA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A:**

**PRIMERO. Conceder** el amparo de los derechos fundamentales de petición y seguridad social solicitado por la señora **Jaquelín Jimenez Martínez**, por las razones expuestas en la presente providencia.

**SEGUNDO.** En consecuencia, **COLPENSIONES**, si no lo ha hecho aun, deberá, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, adelantar los trámites administrativos pertinentes y necesarios para enviar todos los aportes para pensión realizados por la Señora Jaquelín Jimenez Martínez a la **AFP PROTECCIÓN S.A.** con el fin de que pueda continuar con el trámite de la Garantía de Pensión Mínima de Vejez establecida en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993. **Igualmente, en el mismo término**, deberá informar a la **AFP ING** o a quien haga sus veces, que debe enviar los aportes pensionales de la demandante que se encuentren en su poder a esa misma administradora, aportando los documentos que dan cuenta de su envío por el ISS en el año 2009.

A su vez, **la AFP PROTECCIÓN**, si no lo ha hecho aún, **deberá iniciar de manera inmediata**, ante la administradora de fondos de pensiones que los tenga en su poder, el trámite para que los aportes de los ciclos 2004/06, 2004/11 a 2005/10, 2006/01 a 2006/03, 2006/05, 2006/06, 2006/8 a 2007/01, 2007/03 a 2007/06 le sean consignados, ya que, según lo afirmado por **COLPENSIONES**, el ISS mediante

oficio No. 10009 del año 2009 los devolvió a la AFP ING por concepto de "Multiafiliación" (informado a través del archivo ISSTHMU20091221.E01).

**TERCERO.- Las accionadas deberán probar el cumplimiento de las anteriores órdenes mediante el envío de los documentos que así lo acrediten al correo del Despacho: [jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co)**

**CUARTO. Enviar** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez cobre ejecutoria la presente decisión en armonía con lo dispuesto por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO - Medidas preventivas** por el aislamiento obligatorio:

Las comunicaciones y escritos deberán ser enviados únicamente al correo del juzgado [jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co) . Se solicita encarecidamente escribir en el asunto: "**2020-221 TUTELA**", se recomienda enviar archivos doc, docx, o pdf livianos Max 500 k, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y calidad para envío por correo.

Las partes deben enviar toda comunicación, escrito o prueba no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante su correo electrónico, siendo estos:

Demandante **Jaquelin Jimenez Martínez:** [jazules@hotmail.com](mailto:jazules@hotmail.com)

Demandadas: **PROTECCIÓN:** [accioneslegales@proteccion.com.co](mailto:accioneslegales@proteccion.com.co)

**COLPENSIONES:** [notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co).

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 313 489 5346 (Horario: lunes a viernes de 8:00 am-1:00 pm y 2:00 pm-5:00 pm).

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO.  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**ANA ELSA AGUDELO AREVALO  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-  
CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**07447912607228580746e2adfb190b023b259cc139c1e5019cb4c5e947  
c5014**

Documento generado en 16/09/2020 01:18:01 p.m.