

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO DÉCIMO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO

Bogotá, D.C., primero (1) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

Radicación: Tutela 110013107010202200072  
Accionante WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA  
Accionadas: FONDO NACIONAL DE AHORRO  
Asunto: ACCIÓN DE TUTELA 1ª INSTANCIA  
Decisión: NIEGA

#### OBJETO

Emitir el pronunciamiento que en derecho corresponda, respecto de la acción de tutela incoada por el señor **WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA**, identificado con cédula de ciudadanía número 79619970, contra el **FONDO NACIONAL DEL AHORRO**, por la presunta violación de su derecho fundamental de petición -Art. 23 C.N.

#### HECHOS Y PRETENSIONES

Aduce el accionante que presenta actualmente un saldo en sus cesantías consignadas en el Fondo Nacional del Ahorro, las cuales ha solicitado en diversas oportunidades, a través de tres derechos de petición, a los cuales ha obtenido respuesta que no es posible el retiro por cuanto aparece una pignoración a las misma por la Cooperativa de Crédito el Progreso del Futuro.

Resalta que la citada Cooperativa entró en proceso de liquidación el 7 de noviembre de 2017, por lo cual ha intentado en reiteradas oportunidades comunicarse con el liquidador para que le expida un paz y salvo y así poder retirar el saldo de sus cesantías, lo cual no ha sido posible ni en la dirección ni en el teléfono que aparecen en la cámara de comercio, por lo cual hace uso de este amparo para que el Juez Constitucional autorice a la accionada el retiro del saldo de cesantías.

#### DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

Radicado n°: TUTELA 2022-00072  
Accionante: WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA  
Accionado: FONDO NACIONAL DE AHORRO  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

De acuerdo con el escrito de demanda el señor **WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA**, considera vulnerado su derecho fundamental de petición, conforme al artículo 23 de la Carta Política.

## PRETENSIONES

El actor en tutela depreca del Juez constitucional, se ampare su derecho fundamental de petición y como consecuencia de ello, se ordene a la accionada que autorice el retiro de sus cesantías consignadas a su cuenta en ese fondo.

## ACTUACIÓN PROCESAL

El 18 de agosto del año que avanza, por reparto se recibió escrito de tutela elevado por el ciudadano **WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA**, identificado con cédula de ciudadanía 79619970, motivo por el cual en la misma fecha se avocó<sup>1</sup> conocimiento de la acción constitucional y se ordenó correr traslado del escrito de tutela a la parte demandada **FONDO NACIONAL DE AHORRO**, para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, librando los oficios respectivos el 19 de agosto<sup>2</sup>.

Asimismo, se dispuso vincular al trámite Constitucional a la **COOPERATIVA DE CRÉDITO EL PROGRESO DEL FUTURO “COOPROGRESO” EN LIQUIDACIÓN**, y se solicitó información respecto del proceso de liquidación de la misma a la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA, SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA Y SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**.

Posteriormente se vinculó a la **COOPERATIVA DE CRÉDITO PREFINANZA -COOPREFINANZA**<sup>3</sup>, el 25 de agosto de 2022, por ser la entidad a la cual se le vendió la cartera de la **COOPERATIVA DE CRÉDITO EL PROGRESO DEL FUTURO “COOPROGRESO” EN LIQUIDACIÓN**, como lo informó el liquidador.

### Respuesta de la entidad accionada

- **FONDO NACIONAL DE AHORRO**

---

<sup>1</sup> Documento 4 archivo digital

<sup>2</sup> Documento 9 ibidem

<sup>3</sup> Documento 38 a 40 ibidem

Descorre el traslado la Dra. CARMEN MARIA DE LAS MERCEDES ROMERO RODRÍGUEZ, en calidad de apoderada general del FNA, quien informa que, ese Fondo fue creado como un Establecimiento Público del orden Nacional por el Decreto Ley 3118 de 1.968 y transformado en Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter Financiero del orden Nacional, mediante la Ley 432 del 29 de enero de 1998.

El objeto del fondo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 432 de 1.998, es la administración eficiente de las cesantías de sus afiliados y la contribución a la solución del problema de vivienda y educación de estos, con el fin de mejorar su calidad de vida, para lo cual, puede asignar créditos, previo cumplimiento de unos requisitos. Al respecto la Corte Constitucional ha dicho: "...su propósito está directamente relacionado con los fines del Estado, especialmente, con lo dispuesto en los artículos 51, 67 y 68 de la Constitución sobre los derechos de todos los colombianos a tener una vivienda digna".

En cuanto a los hechos, señala que, el 1. 2. es parcialmente cierto, pues el FNA si ha brindado respuesta al tutelante, cosa distinta es que él no este conforme con el contenido de la misma.

Indica que, la supuesta vulneración al derecho fundamental alegado por el actor, respecto al FNA no es cierta, siendo este un mero enunciado, puesto que, una vez verificada la base de datos y el sistema de información del FNA se evidenció que, con radicado N°01-2303-202011100274814 del 10 de noviembre de 2020 se le hizo saber que sus cesantía presentan pignoración por parte de una Cooperativa de Crédito, para realizar el levantamiento de la fianza de las mismas se debe allegar paz y salvo o autorización por parte del liquidador designado.

Acota que, al validar su sistema documental, a la fecha el FNA no ha recibido autorización de levantamiento de pignoración, ni de paz y salvo o autorización por parte del liquidador de la COOPERATIVA DE CRÉDITO EL PROGRESO DEL FUTURO, del señor WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA con CC. 79619970 por lo que la pignoración se encuentra VIGENTE, como se evidencia en el certificado que adjunta.

Destaca que, por medio de comunicación con radicado No 01-2303-202208220535319 del 22 de agosto de 2022, se invita al afiliado a que aporte los documentos requeridos para tal fin, los que puede enviar al correo electrónico [contactenos@fna.gov.co](mailto:contactenos@fna.gov.co). y así proceder satisfactoriamente con su solicitud.

Afirma que, al no presentarse todos los presupuestos constitucionales legales y jurisprudenciales para considerar vulnerado los derechos fundamentales invocados, no se debe acceder a la

protección de estos, respecto al FNA, puesto que, no se puede considerar que ha existido por parte de esa entidad alguna clase de omisión.

Concluye que, la transgresión de los derechos del accionante por parte del FNA no es más que un mero enunciado, por ello, sin tener el soporte probatorio para acceder a las pretensiones de la acción constitucional, el presente debe declararse improcedente con relación al FNA.

Por lo anterior, solicita se declare improcedente el amparo constitucional respecto de ese fondo por cuanto no ha provocado con su actuar ninguna vulneración a los derechos fundamentales del accionante.

Anexa como prueba

- Poder
- Comunicación N°01-2303-202011100274814 del 10 de noviembre de 2020
- Comunicación N°01-2303-202208220535319 del 22 de agosto de 2022
- • Certificación de cesantías
- • Constancia de pignoración.
- • Extracto de cesantías.
- • Constancia de notificación.
  
- **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**

Se pronuncia a través de la Dra. ANDREA DEL PILAR SÁNCHEZ CORTES, funcionaria del Grupo Contencioso Administrativo informa que, una vez revisada la base de datos sistema de gestión documental SOLIP, que contiene la totalidad de tramites adelantados por esa Superintendencia no se encontró queja o reclamación alguna formulada por el accionante relacionada con los hechos narrados en la acción de tutela.

Añade que la Cooperativa de Crédito Progreso del Futuro no ha estado bajo vigilancia de esa Superintendencia, razón por la cual desconoce la información solicitada.

Destaca la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto a esa entidad, en cuanto a los derechos fundamentales invocados por el actor, atendiendo que no los han amenazada o vulnerado por acción u omisión.

Agrega que, esa SFC no ejerce vigilancia sobre la Cooperativa, pues solo lo hacen sobre las entidades definidas en el numeral 2 del artículo 325 del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero).

Finalmente solicita se desvincule a esa SFC del trámite constitucional por falta de legitimación en la causa por pasiva.

- **SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA**

Descorre el traslado el Dr. FIDEL ARMANDO CIENDÚA VÁSQUEZ, en calidad de Representante Judicial, quien informa que, el área de la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria de esta Superintendencia, le indicó que la COOPERATIVA DE CREDITO EL PROGRESO DEL FUTURO con sigla COPROGRESO identificada con Nit. 800.192.573-3, Según información RUES e información que reporta en sistema de gestión documental (eSigna), a fecha actual se encuentra totalmente liquidada según acta No. 23 de la asamblea general del 07 de noviembre de 2017, por medio de la cual se aprobó la cuenta final de liquidación de la entidad de la referencia y fue inscrita el 04 de diciembre de 2017 bajo el número de radicado 00032042 de las entidades sin ánimo de lucro, certifica que en consecuencia y conforme a los registros que aparecen en la cámara de comercio de Bogotá, la entidad de la referencia se encuentra totalmente liquidada.

Añade que, la entidad se encuentra con autorización de notificación electrónica judicial, entidad que registra con la siguiente información en RUES y sistema de gestión documental de esta entidad (eSigna):

- Representante Legal y/o Liquidador: Gabriel Jiménez identificado con cedula de ciudadanía No. 338.296 de Pacho Cundinamarca.
- Dirección Domicilio Liquidador: Carrera 34 No. 1 - 35.
- Celular: 310 3160531
- Correo electrónico y notificación judicial: [elprogresodelfutu@hotmail.com](mailto:elprogresodelfutu@hotmail.com)

De igual manera informa que la última comunicación allegada por la cooperativa a esa entidad fue realizada el día 30 de noviembre de 2020, por medio de la cual, señalan que quien queda con la custodia de documentos que integran el archivo de la cooperativa es el mismo liquidador, para lo cual informan sus datos.

Anexa copia de la última comunicación aportada por la Cooperativa.

- **COOPERATIVA DE CRÉDITO EL PROGRESO DEL FUTURO “COOPROGRESO” EN LIQUIDACIÓN**

Se pronuncia a través de su liquidador, Sr. GABRIEL JIMÉNEZ, quien informa que tras una revisión se encontró que el señor WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 79.619.970, después de su desvinculación con la secretaria de educación del distrito en el 2012 dejó un saldo en mora de un crédito de libranza por descuento de nómina realizado en la cooperativa, razón por la cual se hizo la radicación de solicitud de pignoración de cesantías.

Destaca que, tras muchos intentos fallidos de comunicación con el señor y la falta de repuesta del deudor ante la cooperativa para responder por su incumplimiento, agotando todas las instancias de cobro, se tomó finalmente la decisión en reunión de asamblea de trasladar su saldo a deudas de difícil cobro y, por último, al transcurrir tanto tiempo, se procedió a castigar el valor de la cartera.

Afirma que, en respuesta del proceso al cual se les ha vinculado, solicitó el levantamiento de la pignoración de cesantías en el Fondo Nacional del Ahorro del señor WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA por cuanto a la fecha, a pesar de no haberse saldado la obligación, no presenta saldo vigente con la COOPERATIVA DE CRÉDITO EL PROGRESO DEL FUTURO “COOPROGRESO”, entidad que a la fecha ya terminó su proceso de disolución y liquidación ante la Superintendencia de Economía Solidaria.

- **COOPERATIVA DE CRÉDITO PREFINANZA -COOPREFINANZA**

Asumido el conocimiento de la presente acción pública, se admitió la demanda y se dispuso posteriormente vincular a la COOPERATIVA DE CRÉDITO PREFINANZA -COOPREFINANZA, pero no emitió pronunciamiento alguno, siendo procedente aplicar lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, vale decir, se resolverá de plano la solicitud, por presumirse la veracidad de los hechos planteados por el accionante.

### **ACERVO PROBATORIO**

- 1.- Demanda presentada por el accionante WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA (En 2 folios).
- 2.- Derecho de petición elevado al FONDO NACIONAL DE AHORRO el 6 de julio de 2021 (En 2 folios).

Radicado n°: TUTELA 2022-00072  
Accionante: WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA  
Accionado: FONDO NACIONAL DE AHORRO  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

3.- Comunicación del 25 de noviembre de 2020, por medio de la cual el Fondo Nacional de Ahorro da respuesta al derecho de petición (En 1 folio)

4.- Cámara de Comercio de la Cooperativa de Crédito el Progreso del Futuro (En 3 folios)

## CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, en armonía con los Decretos 2591 de 1.991, 1382 de 2.000 y 333 de 2021 artículo 1 numeral 2, este despacho es competente para conocer la demanda de tutela interpuesta en contra del **FONDO NACIONAL DE AHORRO**, pues se trata de una Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter Financiero del orden Nacional, conforme la Ley 432 del 29 de enero de 1998.

### DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

#### Legitimación por activa.

Recae sobre el accionante **FONDO NACIONAL DE AHORRO**, quien es titular del derecho de petición invocado como conculcado.

#### Legitimación por pasiva

Los artículos 5º, 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991, prevén que la acción de tutela se puede promover contra autoridades y contra particulares respecto de quienes el solicitante se halle en situación de subordinación e indefensión. De esta forma, este requisito se encuentra acreditado puesto que la solicitud de tutela se dirige contra el **FONDO NACIONAL DE AHORRO**, que está legitimada en la causa por pasiva de conformidad con el numeral 8 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Esta acción, es un medio con el que cuenta todo individuo sin distingo alguno y puede ser promovida por sí mismo o por interpuesta persona y, sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

#### Requisito de inmediatez.

Al respecto, se ha precisado que la protección de los derechos fundamentales, vía acción constitucional, debe invocarse en un plazo razonable y oportuno contado entre la ocurrencia del hecho generador de la transgresión y la interposición del amparo. Lo anterior, en procura del principio de seguridad jurídica y de la preservación de la naturaleza propia de la acción de tutela.

Conforme lo expuesto, en este caso, el requisito de inmediatez no se encuentra cumplido dado que el actor en tutela no expuso ante el juez constitucional el hecho o la conducta que encontró era causa de la vulneración de derechos fundamentales en busca de su protección constitucional dentro de un término prudente y razonable, veamos porque, elevó derecho de petición ante el Fondo Nacional del Ahorro el 6 de julio de 2021, el mismo le fue contestado mediante comunicación del 22 de agosto de 2022, durante el curso de esta acción.

Sin embargo, el Fondo Nacional del Ahorro el 25 de noviembre de 2020, ya le había dado respuesta a su petición en el mismo sentido es decir que aportara paz y salvo de su crédito base de la pignoración de sus cesantías, la cual se le envió vía correo electrónico en esa misma data y con constancia de lectura de ese mismo día.

Así las cosas y teniendo en cuenta, que esta acción constitucional fue interpuesta el 18 de agosto de 2022, como resultado del derecho de petición invocado en el mes de junio de 2021, siendo la misma petición realizada en el año 2020, es del caso precisar que desde su inicial petición han transcurrido 21 meses para recurrir en tutela, y 13 meses luego de reiterar su petición, si bien es cierto, que la acción de tutela no está sometida a un término de caducidad, sí debe ser interpuesta en un plazo razonable y proporcionado a partir del hecho generador de la vulneración, que en este caso, considera el juzgado no se encuentra razonable ni proporcional pues el actor recurre en esta última oportunidad al amparo constitucional, 13 meses después, para pedir que se proteja su derecho de petición, sin justificar cual fue el motivo o razón impetrar la acción solo hasta esta data, máxime que en su petición inicial ya se le había dado respuesta y se había indicado los trámites a realizar para obtener la devolución del saldo de cesantías y no hizo ninguna diligencia al respecto, insistiendo nuevamente con su petición.

### **Requisito de subsidiariedad.**

El artículo 86 de la Carta establece de manera clara que:

*“(…) 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.*

Radicado n°: TUTELA 2022-00072  
Accionante: WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA  
Accionado: FONDO NACIONAL DE AHORRO  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

(...)

*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 (...)*”.

Al respecto, a través de la jurisprudencia constitucional se ha advertido, de existir otro medio de defensa judicial, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela debe analizarse en cada caso concreto con el fin de determinar la idoneidad y eficacia del referido medio para lograr la protección pretendida en el contexto en el que se encuentra el sujeto activo de la acción.

Así, en los eventos en que el amparo proceda como mecanismo definitivo, ha precisado que la ineficacia y falta de idoneidad de los medios ordinarios de defensa con que cuente el accionante deben ser estudiados atendiendo el contexto del caso y las especiales condiciones del afectado, pues solo así, será posible determinar si tales mecanismos ofrecen una solución integral desde una dimensión constitucional y no meramente formal.

En palabras de la Corte “(...) el medio de defensa ordinario debe estar llamado a proteger el derecho fundamental conculcado y, además, a hacerlo de manera oportuna, toda vez que, como ya ha sido señalado por esta Corporación, el Juez de tutela, al interpretar constitucionalmente asuntos laborales, no persigue la solución de un conflicto o diferencia entre el trabajador y el empresario para hallar la solución correcta, sino pretende, la definición de campos de posibilidades para resolver controversias entre derechos o principios fundamentales (...)”<sup>4</sup>.

Por eso, en el evento en que la acción constitucional proceda como mecanismo transitorio, se requiere la configuración de un perjuicio irremediable, el cual, jurisprudencialmente se ha reiterado, debe ser *inminente* y *grave*, de allí que, las medidas para evitar su consumación obedezcan a los criterios de urgencia e impostergabilidad<sup>5</sup>. Sobre esa base, ha agregado la Corte que: “(...) (ii) el estado de salud del solicitante y su familia; y (iii) las condiciones económicas del peticionario del amparo (...)” constituyen criterios orientadores al momento de determinar la existencia o no de un perjuicio irremediable<sup>6</sup>. En este último escenario, la decisión de amparo constitucional tiene un alcance transitorio, en el sentido de que solo se mantiene vigente mientras la autoridad judicial competente decide de fondo sobre la acción ordinaria instaurada por el afectado.

En este caso tampoco se cumple el principio de subsidiariedad, pues el señor FIGUEROA SEPULVEDA, pretende que por esta vía se ordene al FONDO NACIONAL DEL AHORRO, que se le haga entrega del saldo que reposa en su cuenta de Cesantías, que se encuentran pignoradas, pero de las pruebas arrojadas al trámite constitucional, se pudo verificar que aunque el señor WILSON

<sup>4</sup> Sentencia T- 064 de 2016 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

<sup>5</sup> Respecto de la urgencia precisó la Corte desde sus inicios que: “(...) hay que instar o precisar (...) su pronta ejecución o remedio”. Las medidas urgentes deben adecuarse a la inminencia del perjuicio y a las circunstancias particulares del caso. Y en cuanto a la impostergabilidad ha referido que “las medidas de protección (...) deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable”. Sentencias T-225 de 1993, T-107 de 2017, T-064 de 2017, entre otras.

<sup>6</sup> Sentencia T- 064 de 2017 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA, manifiesta que intentó comunicarse con el liquidador de la Cooperativa de Crédito el Progreso del Futuro -Cooprogreso, no lo ha logrado, ni vía telefónica ni a la dirección registrada, pero no aporta copia de correo electrónico o comunicación enviada vía servicio de correo físico, que permita verificar que ha adelantado alguna gestión para obtener el paz y salvo que le solicita la accionada para proceder a la devolución de los saldos.

Aunado a que conforme la constancia que se dejó por parte del Escribiente de este Juzgado<sup>7</sup> el 25 de agosto de 2022, al entablar contacto vía telefónica con el señor GABRIEL JIMENEZ, liquidador de COOPROGRESO, este le informó que la cartera fue vendida a la Cooperativa de Crédito Prefinanza -Cooprefinanza, a quien se vinculó a este trámite constitucional, esto es, que el actor no ha solicitado a la Cooperativa a quien se le vendió su obligación la expedición de paz y salvo, acudiendo directamente a este amparo constitucional, sin haber realizado ninguna gestión para obtener el documento que le solicita el Fondo Nacional del Ahorro para devolverle el saldo de cesantías, desconociendo el carácter subsidiario de esta acción, la cual tornaría improcedente este amparo.

Ahora bien, se resolverá el problema jurídico puesto de presente por el tutelante, esto es, determinar si se vulneró el derecho fundamental de petición alegado por el señor **WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA**, quien adujo que el **FONDO NACIONAL DE AHORRO**, no ha accedido a su solicitud de entrega de los saldos que reposan en su cuenta de cesantías, lo que considera vulneratorio de este derecho fundamental.

Para la resolución de dichos asuntos se analizarán los siguientes tópicos: *j*) el derecho fundamental de petición en general y aplicado al caso concreto.

- **Derecho Fundamental de Petición**

El demandante **WILSON ENRIQUE FIGUEROA**, en nombre propio interpuso la acción al considerar que la actuación desplegada por el **FONDO NACIONAL DE AHORRO**, han vulnerado su derecho fundamental de petición, por no haber dado respuesta de fondo a la solicitud radicada el 6 de junio de 2021, por medio de la cual deprecó la devolución de los saldos que reposan en su cuenta de cesantías.

Teniendo en cuenta la realidad fáctica y probatoria enunciada, se procede a estudiar si emerge o no la vulneración al derecho fundamental de petición reclamado por **WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA**, el cual se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, como: “la

---

<sup>7</sup> Documento 37 digital

*facultad que tienen todas las personas de acudir ante las autoridades y presentar solicitudes respetuosas, de carácter general o particular, para obtener de ellas una pronta y adecuada respuesta”.*

El artículo 14 del Código Contencioso Administrativo señala el término dentro del cual se deben resolver las peticiones así: *“salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción...”*

Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido su carácter fundamental en los siguientes términos:

*“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 2º C.P.)”*

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha decantado que:

**“4.5.1. Caracterización del derecho de petición.** El artículo 23 de la Constitución dispone que “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.” Esta garantía ha sido denominada derecho fundamental de petición, con el cual se promueve un canal de diálogo entre los administrados y la administración, “cuya fluidez y eficacia constituye una exigencia impostergable para los ordenamientos organizados bajo la insignia del Estado Democrático de Derecho”<sup>9</sup>. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta garantía tiene dos componentes esenciales: (i) la posibilidad de formular peticiones respetuosas ante las autoridades, y como correlativo a ello, (ii) la garantía de que se otorgue respuesta de fondo, eficaz, oportuna y congruente con lo solicitado. Con fundamento en ello, su núcleo esencial se circunscribe a la formulación de la petición, a la pronta resolución, a la existencia de una respuesta de fondo y a la notificación de la decisión al peticionario.

**4.5.2. Formulación de la petición.** En virtud del derecho de petición cualquier persona podrá dirigir solicitudes respetuosas a las autoridades, ya sea verbalmente, por escrito o por cualquier otro medio idóneo (art. 23 CN y art. 13 CPACA). En otras palabras, la petición puede, por regla general, formularse ante autoridades públicas, siendo, en muchas ocasiones, una de las formas de iniciar o impulsar procedimientos administrativos. Estas últimas tienen la obligación de recibirlas, tramitarlas y responderlas de forma clara, oportuna, suficiente y congruente con lo pedido, de acuerdo con los estándares establecidos por la ley<sup>10</sup>. En tratándose de

<sup>8</sup>Sentencia del 12 de mayo de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>9</sup> Sentencia T-251 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>10</sup> Artículo 5 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: **“DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LAS AUTORIDADES.** En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: // 1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. // Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público. (...)” 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

autoridades judiciales, la solicitud también es procedente, siempre que el objeto del requerimiento no recaiga sobre procesos judiciales en curso<sup>11</sup>.

**4.5.2.1.** Las peticiones también podrán elevarse excepcionalmente ante organizaciones privadas. En los artículos 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011, modificados por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>12</sup>, se estipula que cualquier persona tiene el derecho de formular solicitudes ante entidades de orden privado sin importar si cuentan o no con personería jurídica<sup>13</sup>, cuando se trate de garantizar sus derechos fundamentales. En el ejercicio del derecho frente a privados existen iguales deberes de recibir, dar trámite y resolver de forma clara, oportuna, suficiente y congruente, siempre que sean compatibles con las funciones que ejercen<sup>14</sup>. En otras palabras, los particulares, independientemente de su naturaleza jurídica, son asimilables a las autoridades públicas, para determinados efectos, entre ellos, el relacionado con el derecho de petición.

---

*sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.”*

<sup>11</sup> En relación con el derecho de petición presentado ante jueces, la Sentencia C-951 de 2014 explicó: “En estos eventos, el alcance de este derecho encuentra limitaciones, por ello, se ha especificado que deben diferenciarse las peticiones que se formulen ante los jueces, las cuales serán de dos clases: (i) las referidas a actuaciones estrictamente judiciales, que por tales se encuentran reguladas en el procedimiento respectivo, debiéndose sujetar entonces la decisión a los términos y etapas procesales previstos para el efecto; y (ii) aquellas que por ser ajenas al contenido mismo de la *litis* e impulsos procesales, deben ser atendidas por la autoridad judicial en su condición, bajo las normas generales del derecho de petición que rigen la administración, esto es, el Código Contencioso Administrativo”. Por tanto, el juez tendrá que responder la petición de una persona que no verse sobre materias del proceso sometido a su competencia.”

<sup>12</sup> “**ARTÍCULO 32. DERECHO DE PETICIÓN ANTE ORGANIZACIONES PRIVADAS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.** Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes. // Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título. // Las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política y la ley. // Las peticiones ante las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Hábeas Data. // PARÁGRAFO 1o. Este derecho también podrá ejercerse ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario. // PARÁGRAFO 2o. Los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas. // PARÁGRAFO 3o. Ninguna entidad privada podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas, so pena de incurrir en sanciones y/o multas por parte de las autoridades competentes. // **ARTÍCULO 33. DERECHO DE PETICIÓN DE LOS USUARIOS ANTE INSTITUCIONES PRIVADAS.** Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, que se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores.”

<sup>13</sup> Esta Corporación recogió los supuestos en los que es procedente la solicitud frente a particulares: “(i) La prestación de un servicio público o el desempeño funciones públicas: dentro de este supuesto se destacan las entidades financieras, bancarias o cooperativas, en tanto que se trata de personas jurídicas que desempeñan actividades que son consideradas servicio público. De igual forma, se traen a colación las universidades de carácter privado, las cuales prestan el servicio público de educación. Respecto de la segunda situación, se destacan las actividades de los curadores urbanos, quienes son particulares encargados de la verificación del cumplimiento de la normatividad urbanística o de edificación. // En los mencionados eventos, el derecho de petición opera como si se tratase de una autoridad pública y, por consiguiente, al ser similar la situación y la calidad del particular a una autoridad pública, tiene el deber de dar respuesta a las peticiones presentadas en virtud del artículo 23 de la Constitución Política. // (ii) El ejercicio del derecho de petición como medio para proteger un derecho fundamental; // (iii) En aquellos asuntos en los cuales exista una relación especial de poder entre el peticionario y la organización de privada, la cual puede ser reglada o de facto. A propósito de ello, la Ley 1755 de 2015, en cuya virtud se reguló el derecho fundamental de petición, dispuso que el citado derecho se podía ejercer ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encontrara en: i) situaciones de indefensión o subordinación o, ii) la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario.” Sentencia T-451 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

<sup>14</sup> El artículo 32 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, fue declarado exequible condicionado en su aparte “*estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título*”, bajo el entendido que “al derecho de petición ante organizaciones privadas se aplicarán, en lo pertinente, aquellas disposiciones del Capítulo I que sean compatibles con la naturaleza de las funciones que ejercen los particulares.” Sentencia C-951 de 2014, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

**4.5.2.2.** Teniendo en cuenta el asunto sobre el que conoce la Sala en esta oportunidad, es preciso aclarar el escenario jurídico que en esta materia resulta exigible a las empresas de servicios públicos, las cuales pueden tener una naturaleza pública, mixta o privada<sup>15</sup>. En este orden de ideas, cabe distinguir entre, por una parte, el derecho de petición como manifestación del derecho fundamental contenido en la Constitución y, por otra, la obligación de atender las peticiones que presenten los usuarios en el marco de actividades reguladas, particularmente la prestación de servicios públicos.

Frente a este último, de acuerdo con la amplia libertad de configuración por parte del legislador en virtud del artículo 365 de la Constitución<sup>16</sup>, la Ley 142 de 1994<sup>17</sup> fija normas relativas a la defensa de los usuarios o suscriptores –incluso aquellos potenciales<sup>18</sup>– del contrato de prestación del servicio<sup>19</sup>. Para ello, todas las personas que presten servicios públicos domiciliarios deberán contar con una “*Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos*”, “*la cual tiene la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores o los suscriptores potenciales en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa.*”<sup>20</sup>

En todo caso, por fuera del régimen de prestación de servicio (usuario-prestador) también cabe la formulación de peticiones. Frente a este escenario, el régimen aplicable dependerá de la naturaleza de las empresas de servicios públicos ante las que sean elevadas las solicitudes. Concretamente, cuando se trate de entidades oficiales o mixtas, las cuales hacen parte de la Rama Ejecutiva, dentro del sector descentralizado por servicios (art. 38 y 68 de la Ley 489 de 1998) y, por ende, ostentan la calidad de autoridades públicas, se encuentran sujetas a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>21</sup>. Por su parte, si el requerimiento de un no usuario se dirige a una empresa privada, se aplicarán las reglas relativas

<sup>15</sup> De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos pueden ser: “(...) 14.5. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS OFICIAL. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen el 100% de los aportes. // 14.6. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS MIXTA. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas tienen aportes iguales o superiores al 50%. // 14.7. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS PRIVADA. Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares.”

<sup>16</sup> Artículo 365 de la Constitución: “**ARTÍCULO 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. // Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.” (Se subraya fuera del original)

<sup>17</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

<sup>18</sup> De conformidad con el artículo 14 de la Ley 142 de 1994, se definen de la siguiente manera los conceptos de usuario, suscriptor y suscriptor potencial: “**14.31. SUSCRIPTOR.** Persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos. // **14.32. SUSCRIPTOR POTENCIAL.** Persona que ha iniciado consultas para convertirse en usuario de los servicios públicos. // **14.33. USUARIO.** Persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor.” Se destaca que en la Sentencia C-513 de 2019, la Corte consideró que la regulación para el trámite de las reclamaciones ante empresas de servicios públicos domiciliarios puede variar dependiendo del tipo de servicio que se preste, como por ejemplo los domiciliarios y los de comunicaciones, dadas las diferencias de orden contractual entre los usuarios o suscriptores de cada uno de ellos.

<sup>19</sup> Artículo 152 de la Ley 142 de 1994: “**ARTÍCULO 152. DERECHO DE PETICIÓN Y DE RECURSO.** Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. // Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”

<sup>20</sup> Artículo 153 de la Ley 142 de 1994: “*Todas las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios constituirán una "Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos", la cual tiene la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores o los suscriptores potenciales en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa. // Estas "Oficinas" llevarán una detallada relación de las peticiones y recursos presentados y del trámite y las respuestas que dieron. // Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición.*”

<sup>21</sup> Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011: “**ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. (...)”

al derecho de petición para particulares en los términos ya descritos<sup>22</sup>.

**4.5.3. Pronta resolución.** Otro de los componentes del núcleo esencial del derecho de petición, consiste en que las solicitudes formuladas ante autoridades o particulares deben ser resueltas en el menor tiempo posible, sin que se exceda el término fijado por la ley para tal efecto.

**4.5.3.1.** El artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 dispone un término general de 15 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud para dar respuesta, salvo que la ley hubiera determinado plazos especiales para cierto tipo de actuaciones<sup>23</sup>. Esa misma disposición normativa se refiere a dos términos especiales aplicables a los requerimientos de documentos o información, y a las consultas formuladas a las autoridades relacionadas con orientación, consejo o punto de vista frente a materias a su cargo. Los primeros deberán ser resueltos en los 10 días hábiles siguientes a la recepción, mientras que los segundos dentro de los 30 días siguientes.

De incumplirse con cualquiera de estos plazos, la autoridad podrá ser objeto de sanciones disciplinarias. Por ello, el parágrafo del precitado artículo 14 del CPACA admite la posibilidad de ampliar el término para brindar una respuesta cuando por circunstancias particulares se haga imposible resolver el asunto en los plazos legales. De encontrarse en dicho escenario, se deberá comunicar al solicitante tal situación, e indicar el tiempo razonable en el que se dará respuesta –el cual no podrá exceder el doble del inicialmente previsto por la ley–. Esta hipótesis es excepcional, esto es, solo cuando existan razones suficientes que justifiquen la imposibilidad de resolver los requerimientos en los plazos indicados en la ley.

Cuando se trata de peticiones relacionadas con la solicitud de documentos o de información, el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 establece un silencio administrativo positivo que opera cuando no se ha brindado respuesta dentro del término de 10 días hábiles que consagra la norma. En esos eventos, la autoridad debe proceder a la entrega de los documentos dentro de los tres días hábiles siguientes al vencimiento del plazo.

Como ya se anunciaba, el plazo para la respuesta de fondo se contabiliza desde el momento en que la autoridad o el particular recibieron la solicitud por cualquiera de los medios habilitados para tal efecto, siempre que estos permitan la comunicación o transferencia de datos. En otras palabras, los términos para contestar empiezan a correr a partir de que el peticionario manifiesta su requerimiento, (i) ya sea verbalmente en las oficinas o medios telefónicos, (ii) por escrito –utilizando medios electrónicos que funcionen como canales de comunicación entre las dos partes, o por medio impreso en las oficinas o direcciones de la entidad pública o privada–, o (iii) también por cualquier otro medio que resulte idóneo para la transferencia de datos.

**4.5.3.2.** Para el caso de las empresas de servicios públicos, como ya se anunciaba, las reglas varían dependiendo de si las peticiones y recursos son o no elevados por usuarios o suscriptores –incluso los potenciales– de las empresas de servicios públicos. Entonces, ante un marco del régimen de prestación del servicio (usuario-prestador), el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 determina una regla especial según la cual las peticiones, quejas y recursos deberán resolverse en un término de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de la presentación. Cumplido dicho plazo, se configura el silencio administrativo positivo. Mientras que, cuando las solicitudes sean formuladas por no usuarios, se aplicarán las mencionadas reglas del CPACA.

**4.5.4. Respuesta de fondo.** Otro componente del núcleo esencial supone que la contestación a los derechos de petición debe observar ciertas condiciones para que sea constitucionalmente válida. Al respecto, esta

<sup>22</sup> Artículos 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>23</sup> “ARTÍCULO 14. TÉRMINOS PARA RESOLVER LAS DISTINTAS MODALIDADES DE PETICIONES. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> 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 y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 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. // PARÁGRAFO. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.”

Radicado n°: TUTELA 2022-00072  
Accionante: WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA  
Accionado: FONDO NACIONAL DE AHORRO  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Corporación ha señalado que la respuesta de la autoridad debe ser: "(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y además (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición formulada dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o *ex novo*, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente"<sup>24</sup> (se resalta fuera del original).

La respuesta de fondo no implica tener que otorgar necesariamente lo solicitado por el interesado<sup>25</sup>, salvo cuando esté involucrado el derecho de acceso a la información pública (art. 74 C.P.<sup>26</sup>), dado que, por regla general, existe el "deber constitucional de las autoridades públicas de entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado."<sup>27</sup> Sobre este punto, es preciso anotar que al tratarse de una garantía fundamental que permite el ejercicio de muchos otros derechos fundamentales, así como la consolidación de la democracia, las restricciones al derecho de petición y de información deben ser excepcionales y deberán estar previamente consagradas en la ley. Al respecto, en el Título III de la Ley 1712 de 2014 se hace referencia a los casos especiales en los cuales se puede negar el acceso a la información, por ejemplo, entre otros, al tratarse de información clasificada y reservada, o que pueda causar daños a personas naturales o jurídicas en su derecho a la intimidad, vida, salud, seguridad o secretos comerciales, industriales y profesionales.

En las hipótesis en que la autoridad a quien se dirigió la solicitud no sea la competente para pronunciarse sobre el fondo de lo requerido, también se preserva la obligación de contestar, consistente en informar al interesado sobre la falta de capacidad legal para dar respuesta y, a su vez, remitir a la entidad encargada de pronunciarse sobre el asunto formulado por el peticionario<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Sentencia T-610 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Véase también, entre otras, las sentencias T-430 de 2017, T-206 de 2018, T-217 de 2018, T-397 de 2018 y T-007 de 2019.

<sup>25</sup> Desde sus inicios, esta Corporación diferenció el derecho de petición del derecho de lo pedido. Puntualmente, se ha dicho que: "no se debe confundir el derecho de petición (...) con el contenido de lo que se pide, es decir[,] con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquél y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N)." Sentencia T-242 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Véanse también, entre otras, las Sentencias T-180 de 2001, T-192 de 2007, T-558 de 2012 y T-155 de 2018.

<sup>26</sup> Artículo 74 de la Constitución Política: "*Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. (...)*"

<sup>27</sup> En relación con el alcance de este derecho fundamental, la Corte Constitucional ha observado que "[l]a ley que limita el derecho fundamental de acceso a la libertad de información debe ser precisa y clara al definir qué tipo de información puede ser objeto de reserva y qué autoridades pueden establecer dicha reserva. En efecto, la Constitución en este sentido rechaza las normas genéricas o vagas que pueden terminar siendo una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. Para que esto no ocurra y no se invierta la regla general de la publicidad, la ley debe establecer con claridad y precisión el tipo de información que puede ser objeto de reserva, las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, las autoridades que pueden aplicarla y los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas." Sentencia C-491 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, reiterada en la Sentencia C-274 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa. Lo anterior resulta de especial importancia, por ejemplo, en el caso de las víctimas, ya que el derecho de acceso a la información es "*una herramienta esencial para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones de derechos humanos y para garantizar el derecho a la memoria histórica de la sociedad.*" Cita es tomada de la Sentencia C-491 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Véanse, entre otras, las Sentencias C-274 de 2013, T-487 de 2017, C-007 de 2018 y C-067 de 2018.

<sup>28</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-219 de 2001, T-1006 de 2001, T-229 de 2005 y T-396 de 2013. Cabe también hacer referencia al deber de información consagrado en el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, de acuerdo con el cual las autoridades han de mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada en el sitio de atención y en la página electrónica, así como suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga. Dicha exigencia se da respecto de las normas que determinan la competencia de la entidad, las funciones de sus distintas

**4.5.5. Notificación de la decisión.** Finalmente, para que el componente de respuesta de la petición se materialice, es imperativo que el solicitante conozca el contenido de la contestación realizada. Para ello, la autoridad deberá realizar la efectiva notificación de su decisión, de conformidad con los estándares contenidos en el CPACA<sup>29</sup>. El deber de notificación de mantiene, incluso, cuando se trate de contestaciones dirigidas a explicar sobre la falta de competencia de la autoridad e informar sobre la remisión a la entidad encargada.

**4.5.6.** Agotada la anterior caracterización sobre el derecho de petición y en consideración al fondo del asunto sometido a examen de la Corte, se considera necesario puntualizar sobre las formas de canalizar o presentar las solicitudes respetuosas, las distintas manifestaciones del derecho bajo estudio y aquellas expresiones que, por regla general, no originan una obligación de respuesta.

**4.5.6.1. Formas de canalizar las peticiones.** El derecho de petición se puede canalizar a través de medios físicos o electrónicos de que disponga el sujeto público obligado, por regla general, de acuerdo con la preferencia del solicitante. Tales canales físicos o electrónicos pueden actuarse de forma verbal, escrita o por cualquier otra vía idónea que sirva para la comunicación o transferencia de datos<sup>30</sup>.

**4.5.6.1.1.** Ahora bien, los *medios físicos* pueden definirse como aquellos soportes tangibles a partir de los cuales es posible registrar la manifestación de un hecho o acto. Dentro de los más comunes para la presentación de solicitudes se destacan la formulación presencial –ya sea verbal o por escrito– en los espacios físicos destinados por la autoridad, y el correo físico o postal para remitir el documento a la dirección destinada para tal efecto. En cualquiera de los dos eventos, al peticionario debe asignársele un radicado o algún tipo de constancia sobre la presentación de la solicitud, de manera que sea posible hacer su seguimiento.

Por su parte, los *medios electrónicos* son herramientas que permiten la producción, almacenamiento o transmisión digitalizada de documentos, datos e informaciones, a través de cualquier red de comunicación abierta o restringida. Esta última supone un diálogo entre sujetos –al menos un emisor y un receptor– en el que se da una transmisión de señales que tienen un código común<sup>31</sup>. Estas herramientas tecnológicas se encuentran contenidas en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), que son “*el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e*

---

dependencias y servicios que se prestan, procedimientos y trámites internos de la entidad, actos administrativos de carácter general, entre otras cosas.

<sup>29</sup> Capítulo V de la Ley 1437 de 2011, sobre PUBLICACIONES, CITACIONES, COMUNICACIONES Y NOTIFICACIONES.

<sup>30</sup> Ley 1437 de 2011: “ARTÍCULO 15. PRESENTACIÓN Y RADICACIÓN DE PETICIONES. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> 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>31</sup> Véase Real Academia Española en: <https://dle.rae.es/?id=A58xn3c> y Gobierno en Línea en: <http://centrodeinnovacion.gobiernoenlinea.gov.co/es/investigaciones/los-medios-electronicos-como-herramienta-estrategica-de-la-comunicacion-publica>

*imágenes*.<sup>32</sup> Dentro de estos servicios se resaltan los de telemática e informática en los que se ubica la Internet<sup>33</sup>, hoy por hoy, medio que, por excelencia, facilita la transmisión de información y comunicaciones entre la población.

**4.5.6.1.2.** De acuerdo con el artículo 5 del CPACA, la formulación de peticiones podrá realizarse por cualquier medio tecnológico disponible por la entidad pública<sup>34</sup>. Y, de manera armónica con lo anterior, el artículo 7 del mismo código establece como deberes de las entidades, por una parte, adoptar medios tecnológicos para tramitar y resolver las solicitudes, y, por la otra, gestionar todas las peticiones que se alleguen vía fax o por medios electrónicos<sup>35</sup>.

En este orden de ideas, el CPACA no se limita a unos canales específicos para permitir el ejercicio del derecho de petición, sino que, en su lugar, adopta una formulación amplia que permite irse adecuando a los constantes avances tecnológicos en materia de TIC's. En otras palabras, el marco normativo que regula el derecho de petición abre la puerta para que cualquier tipo de medio electrónico que sea idóneo para la comunicación o transferencia de datos, pueda ser tenido como vía para el ejercicio de esta garantía superior<sup>36</sup>.

**4.5.6.1.3.** Sin duda, los cambios tecnológicos han planteado retos en la actualización de los ordenamientos jurídicos, de manera que las facilidades que proveen puedan impactar de manera positiva la vida de la sociedad, así como el accionar de la administración pública. El régimen normativo nacional ha venido mutando para darle cabida a las TIC's en el ejercicio de funciones públicas, por ejemplo, (i) en el reconocimiento de efectos jurídicos de los mensajes de datos (Ley 527 de 1999<sup>37</sup>), (ii) haciendo parte de los deberes del Estado la utilización de canales digitales y (iii) flexibilizando los trámites ante la administración con la incorporación de herramientas tecnológicas (Ley 962 de 2005<sup>38</sup>). Estos cambios han impactado el ejercicio del derecho de petición, como pasa a explicarse.<sup>39</sup>

Precisado lo anterior, del caudal probatorio allegado a la foliatura se colige, que el **FONDO NACIONAL DE AHORRO**, vulneró el derecho fundamental de petición del señor **FIGUEROA SEPULVEDA**, pues este, les radicó solicitud el 21 de julio de 2021 y a la fecha de presentación de esta acción constitucional (18 de agosto de 2022), no se había emitido pronunciamiento de fondo ni de

<sup>32</sup> Artículo 6 de la Ley 1341 de 2009 “*Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.*”

<sup>33</sup> En la Sentencia T-013 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se definió el Internet como “el conjunto de redes interconectadas que permiten la comunicación y el desarrollo de numerosos servicios, como la transmisión, depósito, clasificación, almacenamiento, recuperación y tránsito de información de manera ilimitada.”

<sup>34</sup> Ley 1437 de 2011: “**ARTÍCULO 5. DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LAS AUTORIDADES.** *En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: // 1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. // Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público. (...)*”

<sup>35</sup> Ley 1437 de 2011: “**ARTÍCULO 7o. DEBERES DE LAS AUTORIDADES EN LA ATENCIÓN AL PÚBLICO.** *Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes: // 1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción. (...) // 6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5o de este Código. (...) // 8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos. (...)*”

<sup>36</sup> En la Sentencia C-951 de 2014, este Tribunal indicó que cualquier otro medio idóneo para el ejercicio del derecho de petición se determina por su utilidad “para comunicar o transmitir información con una redacción abierta y dúctil, **[lo] que permite que la disposición se actualice con las distintas tecnologías que puedan llegar a crearse para la comunicación y transferencia de datos y sea válido su uso para ejercer el derecho de petición**, sin que esas herramientas innovadoras pero idóneas para el efecto se conviertan en espacios vedados para ejercer el derecho de petición” (se resalta por fuera del original).

<sup>37</sup> “*Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.*”

<sup>38</sup> “*Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.*”

<sup>39</sup> Sentencia T- 230-2020, M.P., Luís Guillermo Guerrero Pérez

Radicado n°: TUTELA 2022-00072  
Accionante: WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA  
Accionado: FONDO NACIONAL DE AHORRO  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

trámite, esto es, que se conculcó el derecho fundamental de petición del actor, por no haberse pronunciado respecto a la solicitud de devolución de saldos que se encuentran en su cuenta de cesantías, a pesar de haber transcurrido más de doce (12) meses hábiles.

Sin embargo, ahora, tenemos que en el transcurso del trámite constitucional la entidad accionada envió el oficio con radicado N° 012303-202208220535319 calendado 22 de agosto de 2022 al señor WILSON ENRIQUE FIGUEROA, mediante el cual se desató, de manera clara y completa la solicitud objeto de este amparo constitucional, si bien no se hizo de fondo, es porque el tutelante no ha allegado el paz y salvo o autorización para levantar la pignoración que pesa sobre las cesantías, lo cual ha impedido que se le haga entrega de las mismas como lo señala la demandada.

Con lo cual se evidencia que se atendió la petición del tutelante, pues el objeto de la misma era que se devolvieran los saldos que registra su cuenta de cesantías y respecto de la cual obtuvo pronunciamiento, no de fondo, como se reseñó, pero si se le indicó que documentación debe aportar para acceder a su pretensión, misma que le fue remitida al correo electrónico suministrado para recibir la respuesta, pues el hecho de que no se haya accedido a su solicitud no constituye vulneración al derecho fundamental alegado.

Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que en aquellos eventos en los cuales la pretensión ha sido satisfecha, la acción de tutela pierde eficacia y, por ende, total justificación constitucional, debiéndose proceder a negar el amparo solicitado. Al respecto la sentencia T-495 de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil:

*“El objetivo de la acción de tutela, conforme al artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, al Decreto 2591 de 1.991 y a la doctrina constitucional, es la protección efectiva y cierta del derecho constitucional fundamental, presuntamente vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados por la ley.*

*“En virtud de lo anterior, la eficacia de la acción de tutela radica en el deber que tiene el juez, en caso de encontrar amenazado o vulnerado un derecho alegado, de impartir una orden de inmediato cumplimiento orientada a la defensa actual y cierta del derecho que se aduce.*

*“No obstante lo anterior, si la situación de hecho que origina la violación o la amenaza ya ha sido superada en el sentido de que la pretensión erigida en defensa del derecho conculcado está siendo satisfecha, la acción de tutela pierde su eficacia y su razón de ser.”<sup>40</sup>.*

Por todo, se negará el amparo del derecho fundamental de petición reclamado por **WILSON ENRIQUE FIGUEROA**, por carencia actual de objeto por hecho superado.

---

<sup>40</sup> Sentencia T-495 de 2001 Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil

Radicado n°: TUTELA 2022-00072  
Accionante: WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA  
Accionado: FONDO NACIONAL DE AHORRO  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Siendo del caso señalar que el accioante afirmó que no ha aportado el paz y salvo o autorización para levantar la pignoración, porque no le fue posible contactarse con el liquidador de la COOPERATIVA DE CREDITO EL PROGRESO DEL FUTURO “COOPROGRESO”, pero en respuesta obtenida del liquidador señor GABRIEL JIMENEZ, este señaló que intentaron comunicarse con el deudor (WILSON ENRIQUE FIGUERO SEPULVEDA), para que respondiera por su incumplimiento, pero al haber agotado todas las instancias para lograr el cobro y no tener éxito, en asamblea tomaron la decisión de trasladar esa deuda a cartera castigada por haber transcurrido tanto tiempo. Esto es, que es el mismo liquidador quien señala que trató de contactar al aquí tutelante, para que respondiera por la obligación que tenía con la Cooperativa, pero no lo logró, con lo cual se evidencia que el señor FIGUEROA SEPULVEDA no realizó solicitud alguna ante esa entidad para obtener paz y salvo o autorización para levantar la pignoración de las cesantías, pues nótese que el correo electrónico de la Cooperativa no ha cambiado, es el mismo que señala el demandante conocer con antelación, siendo la dirección electrónica a la que se remitió el traslado del escrito tutelar [elprogresodelfutu@hotmail.com](mailto:elprogresodelfutu@hotmail.com) y corresponde al mismo que señala el liquidador en su respuesta, con lo cual se evidencia que el actor en tutela no cumplió con la carga mínima de elevar solicitud a COOPROGRESO EN LIQUIDACIÓN, para obtener los documentos que le permitiera al FONDO NACIONAL DEL AHORRO proceder a realizar devolución de las cesantías.

Aunado a que el liquidador de la COOPERATIVA DE CREDITO EL PROGRESO DEL FUTURO “COOPROGRESO”, solo tuvo conocimiento de las pretensiones del demandante cuando se le corrió traslado de este amparo constitucional, quien señaló que procederá a solicitar el levantamiento de la pignoración de las Cesantías en el Fondo Nacional del Ahorro del señor WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA por cuanto a la fecha, a pesar no haberse saldado la obligación, no presenta saldo vigente con la COOPERATIVA DE CRÉDITO EL PROGRESO DEL FUTURO “COOPROGRESO”, debido a que por su difícil cobro se decidió solo trasladar la deuda a cartera castigada.

Por lo anterior, se desvincula de esta acción constitucional al liquidador de la **COOPERATIVA DE CRÉDITO EL PROGRESO DEL FUTURO** y a la **COOPERATIVA DE CRÉDITO PREFINANZA - COOPREFINANZA**, por no haber vulnerado por acción u omisión el derecho fundamental de petición del tutelante.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Décimo Penal del Circuito Especializado de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución,

**RESUELVE:**

Radicado n°: TUTELA 2022-00072  
Accionante: WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA  
Accionado: FONDO NACIONAL DE AHORRO  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

**PRIMERO:** **NEGAR** el amparo de tutela del derecho fundamental de petición, reclamado por **WILSON ENRIQUE FIGUEROA SEPULVEDA** identificado con la C.C. 79.619.970, en contra del **FONDO NACIONAL DE AHORRO**, con fundamento en las consideraciones plasmadas en este proveído.

**SEGUNDO:** Se desvincula de esta acción constitucional al liquidador de la **COOPERATIVA DE CRÉDITO EL PROGRESO DEL FUTURO** y a la **COOPERATIVA DE CRÉDITO PREFINANZA - COOPREFINANZA**, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

**TERCERO:** Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

**CUARTO:** Remítase la actuación original ante la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de ser seleccionada y en el evento que no sea impugnada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

**MARTHA CECILIA ARTUNDUAGA GUARACA**

**Juez**