

Cartagena de Indias D. T. y C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Acción</b>	<b>TUTELA</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-002-2023-00303-01</b>
<b>Accionante</b>	<b>RODRIGO DE JESÚS PARIAS MURIEL</b>
<b>Accionado</b>	<b>FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS COLFONDOS S.A – MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL</b>
<b>Tema</b>	<i>Confirma la sentencia de primera instancia – Improcedencia de la acción de tutela para solicitar la devolución de saldos por vejez al no acreditar los requisitos exigidos por la ley y la jurisprudencia – Vulneración al derecho de petición por cuanto se brindó respuesta de fondo, clara y oportuna a la solicitud del actor</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ<sup>1</sup></b>

## II. PRONUNCIAMIENTO

La Sala de Decisión No. 004 de este Tribunal decide la impugnación presentada por la parte accionada<sup>2</sup>, contra el fallo de tutela de fecha ocho (08) de agosto de dos mil veintitrés (2023)<sup>3</sup>, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la acción de tutela.

## III. ANTECEDENTES

### 3.1. Pretensiones<sup>4</sup>.

En ejercicio de la acción de tutela, el señor Rodrigo De Jesús Parias Muriel elevó las siguientes pretensiones:

*“1.- Suplico al señor Juez Constitucional Tutelar mis Derechos Fundamentales Al DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO, LA SEGURIDAD SOCIAL, AL MINIMO VITAL, A LA SEGURIDAD JURIDICA, A LA PROTECCION DE PERSONAS EN DEBILIDAD MANIFIESTA, DERECHO A LA PROTECCION DE PERSONAS ADULTAS MAYORES y por último y no menos importante A LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS.*

*2.- Ordenar **FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS COLFONDO S.A**, que en el término improrrogable a las 48 horas después de la notificación de su decisión y a fin de no seguir vulnerando mi derecho fundamental al mínimo vital y a la Seguridad Social, proceda a realizar el reconocimiento de mi devolución de saldos por vejez, con base*

<sup>1</sup> El Suscrito Magistrado asume la ponencia, debido a que, el proyecto inicial convocado por el titular del Despacho 005 fue derrotado en Sala Mayoritaria.

<sup>2</sup> Doc. 08, Exp. Digital.

<sup>3</sup> Doc. 06, Exp. Digital.

<sup>4</sup> Fol. 11, Doc. 01, Exp. Digital.

**13-001-33-33-006-2023-00303-01**

*en el capital de mi cuenta individual de ahorros con los aportes realizados a esa entidad, mientras las demás accionadas realicen el pago del bono pensional.*

**3.- REQUERIR A FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS COLFONDOS S.A,** que en lo sucesivo no sigan incurriendo en estas conductas que atentan contra los derechos fundamentales de sus afiliados"

### **3.2 Hechos<sup>5</sup>.**

Indicó el accionante haber presentado petición con Rad. ASE- 106567 el día 04 de abril del presente año ante Fondo de Pensiones y Cesantías Colfondos S.A – en adelante Colfondos S.A – mediante apoderado, solicitando una devolución de saldos por vejez, pues cuenta con 62 años de edad y no alcanza para una pensión de vejez.

Expuso que la entidad no le ha concedido la devolución solicitada pues le manifestó que debe esperar el pago de un bono pensional por parte del ejército por haber prestado el servicio militar; agregó ser sujeto de especial protección constitucional, por lo cual no se encuentra en condiciones para esperar el bono referido debido a la larga duración de ese tipo de trámites.

Mediante comunicación por correo electrónico, Colfondos le informó que debía remitir los soportes de la prestación del servicio militar, el tiempo y copia de la libreta militar, documentos que fueron enviados en su totalidad. Sin embargo, han transcurrido más de tres meses sin mediar respuesta por parte de la entidad sobre la solicitud de pago de sus derechos pensionales.

Asimismo, señaló la responsabilidad que le asiste a Colfondos de adelantar todas las gestiones administrativas para que los empleadores públicos y privados, en este caso el ejército, reporten la información oficial de su historia laboral a fin de emitir el bono pensional.

En consecuencia, solicitó la protección de sus derechos fundamentales en consideración a la evasiva del Fondo de Pensiones de realizar la devolución de los saldos por vejez con la excusa del pago del mencionado bono.

### **3.3. CONTESTACIÓN**

#### **3.3.1. Fondo de Pensiones y Cesantías Colfondos S.A**

La entidad accionada no allegó el informe de contestación a pesar de haberse notificado el auto admisorio de la demanda en debida forma<sup>6</sup>.

#### **3.3.2. Ministerio de Defensa<sup>7</sup>**

Indicó, en primer lugar, que el Ministerio de Defensa responde por los tiempos laborados por los servidores públicos vinculados al mismo ante los Fondos

<sup>5</sup> Fols. 2 – 3, Doc. 01, Exp. Digital.

<sup>6</sup> Doc. 04, Exp. Digital.

<sup>7</sup> Doc. 05, Exp. Digital.

**13-001-33-33-006-2023-00303-01**

Pensionales bajo la figura jurídica del bono pensional, por lo tanto, para efectos del trámite de reconocimiento y pago de los bonos pensionales corresponde a las entidades administradoras adelantar dicho proceso por cuenta del afiliado, de conformidad con la Ley 100 de 1993 y el artículo 48 del Decreto No. 1748 de 1995, modificado por el Decreto No. 1513 de 1998, por ende, los bonos pensionales, se reconocen y cancelan únicamente a los Fondos de Pensiones, quienes previo al cumplimiento de los requisitos legales establecidos para el efecto lo solicitan al Ministerio de Defensa.

Así pues, para poder iniciar el trámite de la expedición del acto administrativo de reconocimiento y pago del bono pensional, es deber del Fondo de Pensiones realizar la debida conformación del historial laboral del afiliado, realizar la solicitud de pago del bono ante la entidad, remitiendo la petición a nombre del afiliado solicitando y adjuntando la documentación requerida, y por último, registrar dicha petición en el aplicativo interactivo de la oficina de bonos pensionales- OBP del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que es el mecanismo electrónico por medio del cual se realizan todos los trámites de este tipo.

Frente al caso en estudio, señaló que revisado el aplicativo OBP del Ministerio de Hacienda, así como el sistema de gestión documental del Ministerio de Defensa Nacional no se encontraron radicadas solicitudes de reconocimiento y pago del bono pensional a nombre del señor Rodrigo de Jesús Parias Muriel por parte de la AFP Colfondos S.A., requisito sin el cual es imposible que se proceda a realizar el trámite correspondiente, por lo tanto, a la fecha, el Ministerio no se encuentra en mora con el accionante en cuanto a la expedición del acto administrativo que resuelva sobre el reconocimiento y pago del bono pensional a su nombre.

Por último, solicitó que se le desvincule del presente proceso pues no existe actuación administrativa pendiente por resolver a nombre del señor Rodrigo de Jesús Parias Muriel y la carga legal, tanto para el inicio del trámite del referido bono, como para el reconocimiento pensional solicitado, recae directamente en la AFP Colfondos S.A.

### **3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA <sup>8</sup>**

El Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena, en sentencia del 08 de agosto de 2023, resolvió amparar parcialmente los derechos fundamentales del señor Rodrigo de Jesús Parias Muriel.

*“PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la presente acción de tutela, en relación con las pretensiones encaminadas al reconocimiento y pago de devolución de saldos. SEGUNDO: TUTELAR el derecho fundamental de debido proceso del señor Rodrigo de Jesus Parias Muriel. En consecuencia, se ORDENA al Fondo de Pensiones y Cesantías Colfondos S.A, que dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de la presente providencia, que resuelva de fondo la petición de fecha 04 de abril*

<sup>8</sup> Doc. 06, Exp. Digital.

**13-001-33-33-006-2023-00303-01**

de 2023 [radicado número ASE-106567], y notifique al accionante la decisión que se adopte."

En primer lugar, frente a la pretensión de ordenar al fondo de pensiones la devolución de saldos a favor del accionante advirtió la existencia de otro medio de defensa judicial para obtener la solución de la controversia que se plantea, esto es, la jurisdicción ordinaria laboral de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social; asimismo indicó que el actor no aportó pruebas que puedan acreditar el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la acción de tutela, y en consecuencia, habilitar el estudio del asunto en cuestión pues no se evidenció la existencia de perjuicio irremediable debido a su edad, estado de salud o situación económica, por lo cual declaró la improcedencia del mecanismo constitucional frente a este punto.

Por otra parte, frente al derecho de petición, consideró que debía ampararse, pues Colfondos S.A no ha resuelto de fondo la solicitud del 04 de abril de 2023 presentada por el actor, además, es posible extraer del informe rendido por el Ministerio de Defensa que la entidad antes mencionada no ha radicado la solicitud reconocimiento y pago del bono pensional a nombre del señor Rodrigo de Jesús Parias Muriel desde la fecha en que el accionante solicitó la devolución de saldos, así como tampoco ha adelantado los trámites que indica el artículo 22 del Decreto 1513 de 1998. Igualmente, Colfondos al no haber rendido el informe solicitado, las afirmaciones del actor están amparadas por la presunción de veracidad del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

Finalmente, ordenó al fondo pensiones dar respuesta de fondo a la solicitud del tutelante dentro de los dos días siguientes a la notificación de la providencia.

### **3.5. IMPUGNACIÓN<sup>9</sup>**

La parte accionante manifestó como motivo de inconformidad que el juez de primera instancia había incurrido en un error esencial de derecho por cuanto negó el amparo solicitado desconociendo las pruebas aportadas de acuerdo con la naturaleza del proceso y el derecho sustancial, además afirmó que se presentó una indebida determinación del problema jurídico respecto a las violaciones a sus derechos fundamentales por parte de las entidades, pues es la parte débil y vulnerable en la situación.

Agregó que debido a las conductas adoptadas por los fondos de pensiones el aparato judicial se encuentra congestionado, asimismo, señaló que es innecesario iniciar un proceso ante la justicia ordinaria si con un mero trámite administrativo de parte de la entidad se puede obviar todo eso, con el fin de concederle la devolución de saldos por vejez, con base en el capital de su

<sup>9</sup> Fol. 3 – 9, Doc. 08, Exp. Digital.

**13-001-33-33-006-2023-00303-01**

cuenta individual de ahorros con los aportes realizados a esa entidad, sin esperar a que el Ministerio de Defensa realice el pago del bono pensional por la prestación del servicio militar, pues el fondo de pensiones no ha realizado la solicitud de pago del respectivo bono pensional.

Indicó que no es de recibo la imprecisión del A –quo en determinar que no se encuentra demostrada la estructuración de un perjuicio irremediable, por una parte, al afirmar que no hay inmediatez en la presente acción cuando la violación es persistente en el tiempo y sin tener en cuenta que la accionada ni siquiera contestó la presente demanda, apartándose de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, y, por otro lado, al pasar por alto condición de adulto mayor de especial protección Constitucional, en estado de debilidad manifiesta pues no tiene ninguna posibilidad en el mercado laboral, se encuentra con un grave estado de salud y una situación económica crítica, al no contar con los medios necesarios para su congrua subsistencia.

Concluyó solicitando la revocatoria del fallo impugnado, que ordene a Colfondos S.A. dar respuesta la petición del día 04 de abril de 2023, y que proceda a realizar el pago de la devolución de saldos por vejez.

### **3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.**

Por auto de fecha 14 de agosto de 2023<sup>10</sup>, se concedió la impugnación interpuesta por la parte accionante, siendo asignado el conocimiento del asunto a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el día 15 de agosto de 2023<sup>11</sup>, habiendo sido derrotada la ponencia el 08 de septiembre de 2023<sup>12</sup>, razón por la cual este Despacho asume la ponencia.

## **IV. -CONTROL DE LEGALIDAD.**

Revisado el expediente, se observa que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la alzada.

## **V.- CONSIDERACIONES**

### **5.1 Competencia.**

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en **SEGUNDA INSTANCIA**, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

<sup>10</sup> Doc. 09, Exp. Digital.

<sup>11</sup> Doc. 11, Exp. Digital.

<sup>12</sup> Doc. 08, Archivo 2da Instancia Exp. Digital.

## 5.2 Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en esta instancia es el siguiente:

*¿Se encuentran reunidos los requisitos de procedencia de la acción de tutela?*

Una vez resuelto lo anterior, se entrará a resolver los siguientes interrogantes:

*¿Hay lugar a ordenar a Colfondos realizar la devolución de saldos por vejez solicitada por el accionante?*

*¿Se encuentra vulnerado el derecho de petición del actor por parte de Colfondos al no haber dado respuesta de fondo, clara y oportuna a la petición del 04 de abril de 2023?*

### 5.2. Tesis de la Sala

La Sala CONFIRMARÁ la sentencia de primera instancia, por cuanto, en primer lugar, frente a la pretensión de la devolución de saldos por vejez no se encontró satisfecho el requisito de procedibilidad, pues el actor no aportó material probatorio suficiente que le permitiera a esta Corporación verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y la jurisprudencia para el reconocimiento de dicha prestación económica.

Por otro lado, se ADICIONARÁ el alcance de la protección del derecho de petición del tutelante, en tanto es posible advertir la persistencia de la vulneración por parte del fondo de pensiones accionado, pues no ha brindado respuesta de fondo, clara y oportuna a la solicitud del actor.

## 5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Para resolver los problemas jurídicos planteados abordaremos el siguiente hilo conductor: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) Devolución de saldos en el RAIS; (iii) Presupuestos de efectividad del derecho de petición; y, (iv) Caso concreto.

### 5.4.1 Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos Resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

**13-001-33-33-006-2023-00303-01**

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que, en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso, o en su lugar la persona que requiere la intervención del juez constitucional se encuentre en una posición de indefensión que no le permita acudir a la vía ordinaria.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

#### **5.4.3. Devolución de saldos en el RAIS**

La ley 100 de 1993 estableció el Sistema de Seguridad Social Integral, señalando como principal objetivo en su artículo 1º “(...) *garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten*”. Así pues, para el cumplimiento de dichos fines, se estructuró el Sistema General de Pensiones compuesto por dos regímenes, los cuales según el artículo 12 de la mencionada ley son “*solidarios excluyentes pero que coexisten*”, estos son el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, en cuales se cubren las contingencias de vejez, invalidez o muerte<sup>13</sup>.

Para el caso que nos ocupa nos centraremos en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad – en adelante RAIS –, el cual consiste en un sistema en el que las pensiones se financian a través de una cuenta de ahorro individual del afiliado, a cargo de las Administradoras de Fondos de

---

<sup>13</sup> Ley 100 de 1993, Artículo 10. “*Objeto del Sistema General de Pensiones. El Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente Ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones*”.

**13-001-33-33-006-2023-00303-01**

Pensiones. En ese régimen el derecho de acceder a la pensión se adquiere con base en el capital depositado o aportado por el usuario en su respectiva cuenta, sin que le sea exigible el requisito de edad o tiempo de cotización.

Frente a la contingencia de la vejez, la jurisprudencia constitucional<sup>14</sup> ha señalado que, dado el carácter vitalicio de la pensión de vejez, es el mecanismo principal con que cuenta el sistema para atender las contingencias derivadas de la merma en la capacidad productiva y, por tanto, es la prestación que mejor cumple con los objetivos del sistema. Sin embargo, también se han contemplado situaciones en las cuales no es posible para el afiliado acreditar el cumplimiento de los requisitos para su reconocimiento, de allí que se prevean prestaciones económicas subsidiarias, como la devolución de saldos en el caso del RAIS.

Esta figura está prevista en el artículo 66 de la Ley 100 de 1993 en los siguientes términos: *“Quienes a las edades previstas en el artículo anterior no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a éste hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho”*; existiendo como condiciones para acceder a la devolución de saldos como prestación económica alternativa y subsidiaria a la pensión de vejez en el RAIS: *i) tener 62 años de edad si es hombre y 57 si es mujer; (ii) no haber cotizado el número de semanas exigidas para acceder a la garantía de pensión mínima (1.150 por disposición del art. 65 de la Ley 100 de 993) y (iii) no haber acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo (art. 64 de la Ley 100 de 1993)*. Por tanto, al ser requisitos concurrentes, tanto el número de semanas cotizadas como el capital necesario, el Fondo de Pensiones debe valorarlas conjuntamente una vez el afiliado así lo manifieste, siempre que haya cumplido previamente la edad necesaria.

En ese orden, la Corte Constitucional en sus interpretaciones sobre el citado artículo ha reiterado que:

*“En consecuencia, Las AFP no pueden exigir condiciones o cualificaciones adicionales. Y esto es así porque, si bien la prestación económica de la devolución de saldos es subsidiaria y sustituta de la pensión de vejez, su finalidad es aliviar la situación de desamparo que impide al afiliado continuar cotizando al sistema. De manera que la naturaleza de esta prestación no es compensatoria, sino que tiene como finalidad proporcionar condiciones económicas que permitan a las personas de la tercera edad enfrentar, con la mayor autonomía posible y en condiciones de bienestar, la contingencia de la vejez. Y en la medida en que es una figura que está dispuesta para atender estas circunstancias, de su desarrollo y reconocimiento efectivo depende la materialización de derechos fundamentales como la seguridad social y el mínimo vital, por lo cual no pueden las AFP ni cualquiera otra entidad, poner limitaciones al disfrute de derechos fundamentales, que ni la*

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencias [T-608 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado](#); [T-148 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado](#).

**13-001-33-33-006-2023-00303-01**

*Constitución, ni el legislador, ni el precedente constitucional vinculante han reconocido”<sup>15</sup>.*

*“A juicio de la Sala, en el caso sub examine, con fundamento en lo dispuesto en la sentencia en cita, el artículo 66 de la Ley 100 de 1993 admite una única interpretación concordante con la Constitución, según la cual la disposición otorga al afiliado una de dos facultades: la de optar por la devolución de saldos o de seguir cotizando. Por tanto, no incorpora la opción de negar la devolución de saldos cuando sea solicitada por una afiliada, mujer, de 57 años, así se alegue que existe la posibilidad de que ella, una vez cumpla 60 años –fecha de redención normal del bono–, pueda alcanzar el capital necesario para financiar una pensión de vejez”<sup>16</sup>*

En atención a lo expuesto, la Corte Constitucional ha resaltado el principio de la libertad de escogencia asociado al derecho fundamental a la seguridad social, esto supone la posibilidad para el afiliado de elegir entre la devolución de saldos o seguir cotizando, en los términos del artículo 66 de la Ley 100 de 1993; de igual forma, se enfatizó que el ejercicio adecuado de tal derecho depende del cumplimiento del deber de las AFP de ofrecer información cierta, suficiente, clara y oportuna.

En ese sentido, la devolución de saldos es una prestación económica subsidiaria que busca la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, así como su libre elección, por lo cual, en virtud del derecho fundamental a la seguridad social, los fondos de pensiones tienen la obligación de asegurar esta prestación económica siempre que se cumplan los requisitos para ello. Por tanto, cuando se imponen barreras o cargas excesivas e injustificadas para acceder a este derecho, se vulneran los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital<sup>17</sup>.

#### **5.4.4. Presupuestos de efectividad del derecho de petición**

La Carta Política en su artículo 23, consagró el derecho de petición como derecho fundamental, precepto que tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, faculta a toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, o ante las organizaciones privadas en los términos que señale la ley.

En efecto, la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título II del CPACA, en su artículo 13 dispone que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas, por motivos de interés general o particular a las autoridades, sea verbalmente, por escrito o a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos.

<sup>15</sup> [Corte Constitucional, sentencia T 427 de 2022 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo](#)

<sup>16</sup> [Corte Constitucional, sentencia T 122 de 2019 M.P. Carlos Bernal Pulido](#)

<sup>17</sup> [Corte Constitucional, sentencia T-320 de 2017 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; sentencia T 144 de 2021 M.P. Cristina Pardo Schlesinger; sentencia T 083 de 2023 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.](#)

**13-001-33-33-006-2023-00303-01**

Así mismo, dispone que las peticiones se resolverán dentro de los 15 días hábiles siguientes a su recepción, salvo que se traten de peticiones de documentos y de información o de consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo, caso en el cual deberán contestarse dentro de los 10 y 30 días hábiles siguientes a su presentación, respectivamente; de no ser posible contestarlas o resolverlas en dicho término, “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”. (Artículo 14 CPACA, sustituido por la Ley 1755 de 2015).

Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición lo constituye, que el peticionario pueda obtener pronta y oportuna resolución a la petición formulada, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve, o se reserva para sí, el sentido de lo decidido. En ese aspecto, el derecho de petición no sólo consiste en obtener una respuesta por parte de las autoridades, sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada. En consecuencia, se requiere que la respuesta se produzca dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible, puesto que prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución<sup>18</sup>.

La Corte Constitucional, mediante sentencia T-149/13, procedió a señalar las reglas básicas que rigen el derecho de petición, en el siguiente sentido:

*“(...) 5.1. En relación con los tres elementos iniciales resolución de fondo, clara y congruente, la respuesta al derecho de petición debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Quiere decir, que la solución entregada al peticionario debe encontrarse libre de evasivas o premisas ininteligibles que desorienten el propósito esencial de la solicitud, sin que ello implique la aceptación de lo solicitado. Desde luego, este deber de contestar de manera clara y coherente, no impide que la autoridad suministre información adicional relacionada con los intereses del peticionario, pues eventualmente ésta puede significar una aclaración plena de la respuesta dada.*

*4.5.2. Respecto de la oportunidad de la respuesta, como elemento connatural al derecho de petición y del cual deriva su valor axiológico, ésta se refiere al deber de la administración de resolver el ruego con la mayor celeridad posible, término que, en todo caso, no puede exceder del estipulado en la legislación contencioso administrativa para resolver las peticiones formuladas.*

*(...) 4.5.3. Así mismo, el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo. Significa que, ante la presentación de una petición, la entidad debe notificar la respuesta al interesado. Cabe recordar que el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple*

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia de constitucionalidad No. 007 del 18 de enero de 2017; M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado. Exp: D-11519.

13-001-33-33-006-2023-00303-01

*adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante."*

## 5.5 CASO CONCRETO

### 5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

Teniendo en cuenta los hechos planteados en el escrito de tutela, su contestación, y los argumentos expuestos en la impugnación presentada, corresponde a la Sala dar respuesta al primer problema jurídico del asunto, consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la tutela, así:

(i) Legitimación por activa: Se encuentra en cabeza del señor Rodrigo de Jesús Parías Muriel, por ser quien presentó la solicitud de devolución de saldos por vejez con radicado No. ASE-106567 el 04 de abril de 2023 ante Colfondos S.A, así como por haber realizado la remisión de los documentos solicitados por dicha entidad para iniciar el trámite de redención del bono pensional<sup>19</sup>.

(ii) Legitimación por pasiva: La ostenta el fondo de pensiones Colfondos S.A, por ser la entidad ante la cual se presentó la solicitud de devolución de saldos por vejez el día 04 de abril de 2023 con rad. No. ASE-106567 por parte del actor, por haberle solicitado a éste los documentos para iniciar el trámite de redención del bono pensional ante el Ministerio de Defensa<sup>20</sup>, y por ser a quien se remitieron dichos documentos, asimismo, está legitimado por pasiva por ser la entidad encargada de administrar los aportes realizados por los afiliados con el fin de cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

Por otra parte, se encuentra legitimado el Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, por ser la entidad encargada de reconocer y liquidar a los fondos de pensiones, los bonos pensionales adquiridos por los servidores públicos durante su tiempo de vinculación al Ministerio.

(iii) Inmediatez: En el presente asunto, está demostrado que, el accionante presentó la solicitud de devolución de saldos por vejez el 04 de abril de 2023<sup>21</sup>; habiéndose interpuesto la acción de tutela el 25 de julio de 2023<sup>22</sup>, esto es, dentro de los seis (6) meses siguientes, previstos como término razonable por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>23</sup> y el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>24</sup>, por lo que resulta evidente el incumplimiento de este requisito.

<sup>19</sup> El accionante no aportó dichos documentos, por lo cual se relacionarán con lo afirmado por éste en el escrito de tutela (Fol. 2 Doc. 01 Exp. Digital)

<sup>20</sup> Fol. 18 Doc. 01, Exp. Digital.

<sup>21</sup> De acuerdo con lo afirmado por éste en el escrito de tutela.

<sup>22</sup> Doc. 02, Exp. Digital.

<sup>23</sup> [Corte Constitucional, Sentencia T-461 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo.](#)

<sup>24</sup> [Consejo de Estado, Sentencia de unificación del Consejo de Estado, exp. 2012-02201-01, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.](#)

**13-001-33-33-006-2023-00303-01**

(iv) Subsidiariedad: En el *sub examine*, se observa que, el conflicto presentado versa sobre si resulta pertinente o no acceder a la pretensión de devolución de saldos regulada en el art. 66 de la Ley 100 de 1993 elevada por el tutelante, así como también, sobre la falta de respuesta del fondo de pensiones Colfondos S.A a la solicitud de devolución de saldos por vejez presentada por el actor.

En primer lugar, frente a la pretensión de devolución de saldos por vejez, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha decantado por asegurar que los fondos de pensiones faciliten el acceso a la información cierta, clara y suficiente a sus afiliados de manera que se garantice la libertad de escogencia de los mismos, en el sentido de poder elegir entre acceder a la devolución de saldos o continuar cotizando con el fin de alcanzar una pensión mínima de vejez, en el caso de no cumplir con las condiciones dispuestas en el ley para una pensión de vejez. No obstante, también es cierto que el Alto Tribunal Constitucional ha enfatizado en el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para el acceso a cualquiera de las dos figuras.

Específicamente para el caso que nos ocupa, y de conformidad con lo expuesto en el marco normativo, si bien el accionante afirma haber cumplido la edad requerida para acceder a la devolución de saldos, esto es, 62 años, no reposa en el expediente material probatorio tal como la historia laboral debidamente conformada y actualizada, certificado que acredite la calidad de afiliado y cotizante al fondo de pensiones accionado, extracto de la cuenta de ahorro individual en el cual conste el capital acumulado, certificado donde se establezcan el total de semanas cotizadas, al igual que documentos que prueben la precaria situación económica en la cual dice encontrarse el actor.

Lo anterior, con la finalidad de establecer si efectivamente le asiste el derecho de acceder a la devolución de saldos pretendida o, por el contrario, se encuentra en capacidad de poder gozar con el capital acumulado, al menos, de una pensión mínima, teniendo en cuenta además que, según lo extraído del expediente, el tutelante es acreedor de un bono pensional.

Por consiguiente, no existe certeza para la Sala sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por ley y la jurisprudencia para la concreción del derecho a la prestación económica que se pretende, por ende, no es posible realizar un estudio de fondo sobre este aspecto, razón por la cual no se encuentra cumplido el requisito de subsidiariedad.

Por otra parte, al advertirse también la vulneración al derecho de petición del accionante, entendiéndose cumplido el requisito de subsidiariedad frente a este punto, atendiendo a la naturaleza iusfundamental del derecho, así como la importancia constitucional, y el hecho de que el actor no dispone de otros medios eficaces ni idóneos para su protección, corresponde al juez

**13-001-33-33-006-2023-00303-01**

de tutela efectuar el respectivo estudio y decidir de fondo, de conformidad con el artículo 86 de la Carta Política.

En efecto, al encontrarse cumplidos los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela frente al derecho de petición, se entrará a estudiar y resolver el problema jurídico planteado.

Descendiendo al caso de marras, se tiene que el accionante presentó petición de devolución de saldos por vejez con radicado No. ASE-106567 el 04 de abril de 2023 ante Colfondos S.A, de la cual indicó el actor haber recibido respuesta donde se le manifestó que era acreedor de un bono pensional por parte del Ejército Nacional, por tanto, para acceder a su pretensión tenía que esperar el pago del mismo. Seguidamente, la entidad requirió mediante comunicación electrónica al señor Parias Muriel con el fin de allegar documentos solicitados por el Ministerio de Defensa<sup>25</sup>, mismos que fueron enviados por el actor<sup>26</sup>, transcurriendo, según éste, más de tres meses sin que la entidad accionada le haya dado respuesta alguna sobre el estado su petición.

Por otra parte, de acuerdo al informe allegado por el Ministerio de Defensa<sup>27</sup>, se evidencia que Colfondos no ha dado inicio al trámite de reconocimiento y pago del bono pensional a favor del accionante, a pesar de tener en su poder los documentos para dicho fin; también se advierte que, el fondo de pensiones accionado no contestó la demanda, por cual, al no haber ejercido su derecho de contradicción, los hechos expresados por el accionante se tendrán por ciertos, de conformidad con la presunción de veracidad, establecida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

Así pues, es indiscutible para esta Corporación la vulneración del derecho fundamental de petición del actor, pues Colfondos S.A no ha sido diligente en informar al señor Parias Muriel acerca de todas sus opciones pensionales y de las consecuencias económicas de cada una de ellas, así como tampoco ha atendido de forma juiciosa y oportuna sus peticiones, ignorando la obligación que le asiste a las entidades de atender éstas dentro del término legal dispuesto para ello, más aún si se tiene en cuenta la naturaleza de las solicitudes presentadas, encaminadas a obtener un reconocimiento pensional, ligado estrechamente con el derecho a la seguridad social y al mínimo vital.

Por lo anterior, con el objeto de que la protección del derecho antes mencionado sea integral se ordenará a COLFONDOS el término de diez (10) días hábiles, para que le de la información cierta y suficiente que requiere el actor, para que gestione ante el Ministerio de Defensa la redención del bono pensional al que tiene derecho, y una vez cumplida esta orden, si la decisión

<sup>25</sup> Fol. 18 Doc. 01, Exp. Digital.

<sup>26</sup> De acuerdo a lo afirmado por el actor en el escrito de tutela.

<sup>27</sup> Fol. 6 – 9 Doc. 05 Exp. Digital.

**13-001-33-33-006-2023-00303-01**

del accionante es la devolución de saldos, verifique el cumplimiento de los requisitos y los devuelva en un término no mayor a cinco (5) días, siguientes al vencimiento de los diez (10) días antes concedidos.

Por otro lado, frente a la vulneración del derecho de petición, advierte esta Corporación que la entidad no ha atendido las peticiones del actor brindándole una respuesta clara, de fondo y oportuno, por lo tanto, no se encuentran satisfechos los presupuestos y de efectividad del derecho de petición.

## **VI.- DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley;

### **FALLA:**

**PRIMERO: ADICIONAR** el ordinal segundo del fallo de primera instancia, en el sentido de que los dos (2) días otorgados es para darle información clara y precisa del estado actual de su solicitud. **SE ORDENA** a la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Colfondos S.A. que, en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente providencia, cite al señor Rodrigo Parías Muriel para darle información cierta, suficiente, clara y oportuna acerca de todas sus opciones pensionales y de las consecuencias económicas de cada una de ellas (en particular, de las previstas en los arts. 66 y 79 de la Ley 100 de 1993); de lo anterior deberá quedar constancia escrita.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Colfondos S.A. que, una vez cumplida la orden anterior y si la decisión tomada por el señor Rodrigo Parías Muriel es la devolución de saldos, verifique el cumplimiento de los requisitos y los devuelva en un término no mayor a cinco (5) días, siguientes al vencimiento de los diez (10) días antes concedidos, teniendo en cuenta lo dicho en el marco normativo de este proveído.

**TERCERO: CONFIRMAR** el numeral primero de la sentencia de primera instancia, por las razones aquí expuestas.

**CUARTO NOTIFÍQUESE** las partes en la forma prevista en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

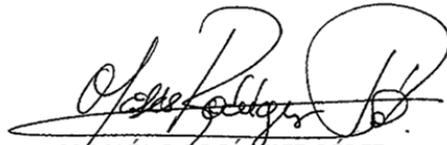
13-001-33-33-006-2023-00303-01

**QUINTO: REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No.062 de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS**

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

  
EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS**

  
JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

**JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL**

Salvamento de voto