

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DEL DISTRITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ D.C.**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**RADICADO: 11001-41-05-008-2023-00848-00**

**ACCIONANTE: CARLOS ALBERTO FLÓREZ BENITEZ** en calidad de agente oficioso de  
**LUIS ALBERTO DÍAZ MATEUS**

**ACCIONADA: A.F.P. PORVENIR S.A.**

**VINCULADO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

**SENTENCIA**

En Bogotá D.C., a los tres (03) días del mes de noviembre de dos mil veintitrés (2023), procede este Despacho Judicial a resolver la acción de tutela interpuesta por **CARLOS ALBERTO FLÓREZ BENITEZ** en calidad de agente oficioso de **LUIS ALBERTO DÍAZ MATEUS**, quien solicita el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, trabajo, mínimo vital, vida digna, pensión, igualdad y debido proceso, presuntamente vulnerados por la **A.F.P. PORVENIR S.A.**

**RESEÑA FACTICA**

Se indica en el escrito de tutela que el señor **LUIS ALBERTO DÍAZ MATEUS** cotizó a pensión en la **A.F.P. PORVENIR S.A.** desde el mes de abril de 2001 hasta el mes de febrero de 2021.

Que solicitó a la A.F.P. la devolución de saldos de forma voluntaria, toda vez que no logró reunir los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez.

Que la A.F.P. realizó la devolución de saldos en las fechas: 16 de abril, 24 de mayo, 27 de agosto y 08 de noviembre de 2021.

Que, como consecuencia de lo anterior, fue bloqueado/retirado del sistema de afiliación a pensiones, ya que para la A.F.P. adquirió la calidad de *pensionado*.

Que en repetidas ocasiones ha establecido comunicación con la A.F.P. con el fin de solicitar el desbloqueo del sistema, sin embargo, la entidad argumenta que cesó la obligación de cotizar.

Que la decisión de la A.F.P. lo está perjudicando, ya que ninguna empresa quiere contratarlo si no pueden descontar los aportes respectivos a salud, pensión y riesgos laborales, siendo el salario su única fuente de ingresos.

Por lo anterior, solicita el amparo de los derechos fundamentales y, en consecuencia, se ordene a la **A.F.P. PORVENIR S.A.** desbloquearlo o activarlo en el sistema, con el fin de que pueda vincularse laboralmente y continuar cotizando al Sistema de Pensiones y cubrir un riesgo distinto al que le fue reconocido mediante la devolución de saldos.

### **CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

#### **A.F.P. PORVENIR S.A.**

La accionada allegó contestación el 30 de octubre de 2023, en la que manifiesta que las Administradoras de Pensiones no reciben directamente las cotizaciones a pensión, sino que dicho pago se realiza a través de un operador de información.

Que la situación descrita por el accionante se encuentra reglada en la Resolución 1740 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, en la cual se reforma la PILA para incluir, en el *subtipo de cotizante con requisitos cumplidos para pensión*, a quienes recibieron la devolución de saldos.

Que el accionante presentó solicitud de prestación económica el 14 de abril de 2021.

Que agotado el estudio se logró determinar que no cumplió con el capital requerido para financiar una pensión de vejez, ni reunió el número de semanas para acceder a la garantía de pensión mínima, por lo que se le reconoció la devolución de saldos.

Que la entidad ha procedido bajo los lineamientos legales.

Que el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** es el encargado de administrar el aplicativo RUAF, sin el cual no se podrá realizar ninguna modificación y activación frente a la posibilidad de pagos a la seguridad social.

Que conforme a lo establecido en la Resolución 1740 de 2019, el accionante tiene la *marca* de que recibió una devolución de saldos, la cual se refleja no solo en los sistemas de información de la A.F.P. sino también en ASOFONDOS y en el RUAF.

Por lo anterior, solicita declarar improcedente la acción de tutela.

### **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

El vinculado allegó contestación el 01 de noviembre de 2023, en la que manifiesta que es competente para definir y reglamentar los sistemas de información del Sistema de Protección Social que comprende la afiliación, el recaudo y los aportes parafiscales.

Que a través de la Resolución 2388 de 2016, modificada por diversas Resoluciones en los años 2016 a 2023, se unificaron las reglas para llevar a cabo el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA.

Que a través de la Circular Conjunta 001 del 24 de enero de 2005, los Ministerios de Hacienda y de Salud precisaron el alcance del artículo 17 de la Ley 100 de 1993, señalando que, cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente o reciba la indemnización sustitutiva, cesa la obligación de cotizar al Sistema General de Pensiones.

Que mediante el Oficio 2-2020-047904 de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó ajustar la *PILA* para que no se permitiera el pago de cotizaciones de personas que ya habían obtenido una prestación del Sistema General de Pensiones, como la devolución de saldos, debido a que esa situación estaba generando un gran impacto fiscal en el sistema.

Que mediante la Resolución 2421 del 2020 se modificó el numeral 2.1.2.3.14 del capítulo 1 del anexo técnico 2 de la Resolución 2388 de 2016, en el sentido de establecer en la Planilla del *subtipo de cotizante 5* para las personas a quienes se les ha reconocido la devolución de saldos, el cual permite cotizar a salud y a riesgos laborales, sin cotizar a pensión.

Que si a una persona le fue reconocida la devolución de saldos no existe restricción para que se vincule nuevamente a la vida laboral, debiendo el empleador efectuar tan solo los aportes con destino a los Sistemas de Salud y de Riesgos Laborales.

Que la restricción prevista en la Resolución 2421 de 2020 está ajustada a la normatividad que rige el cese de la cotización en el Sistema de Pensiones, en especial, el artículo 6 del

Decreto 1730 de 2001 que establece la incompatibilidad de las indemnizaciones sustitutivas de vejez y de invalidez con las pensiones de vejez y de invalidez.

Que no ha vulnerado el derecho fundamental a la seguridad social del accionante pues, no es de su competencia realizar el proceso de afiliación en pensiones y, en el marco de sus funciones, ha parametrizado la *PILA* de conformidad con la normatividad que regula el pago de aportes en el sistema pensional.

Por lo anterior, solicita declarar improcedente la acción de tutela.

## CONSIDERACIONES

### PROBLEMA JURÍDICO:

¿La **A.F.P. PORVENIR S.A.** vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social, al trabajo, al mínimo vital, a la vida digna, a la pensión, a la igualdad y al debido proceso del señor **LUIS ALBERTO DÍAZ MATEUS**, al no permitirle continuar cotizando al Sistema de Pensiones tras haber adquirido la devolución de saldos?

### MARCO NORMATIVO

Conforme el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a facilitar y permitir el control de los actos u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares cuando estos vulneren derechos fundamentales.

Esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona, a fin de obtener la pronta y efectiva defensa de los derechos fundamentales cuando ello resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial.

### DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El artículo 48 de la Constitución Política consagra la seguridad social y la define en los siguientes términos: *“es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley”*.

Así, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la seguridad social como un servicio público y como un derecho fundamental<sup>1</sup>, y ha precisado que su naturaleza constitucional irrenunciable se consagra también en los artículos 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 19 del Protocolo de San Salvador y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Conforme se expuso en la Sentencia C-277 de 2021, la seguridad social es un derecho fundamental autónomo que permite que las personas afronten dignamente las circunstancias difíciles que les impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales, los riesgos del ejercicio de la misma y, aquellos que se extienden a la garantía de salud y protección de la vejez. En tal sentido, se trata de un postulado que facilita la realización de las condiciones dignas y justas en las que enmarca el desenvolvimiento del derecho fundamental al trabajo.

La Ley 100 de 1993 consagró la seguridad social como un servicio público que está sujeto a los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad, que se traducen en:

*“(i) la necesidad de que se dé una continuidad permanente al servicio. Es decir, que no se interrumpa su prestación (eficiencia); que el Estado, la familia y la sociedad contribuyan solidariamente en la búsqueda de un cubrimiento universal, no sólo como una ampliación de los beneficiarios del servicio, sino como el entendimiento de que forma parte de los deberes constitucionales de las personas contribuir en esa búsqueda (solidaridad) y, finalmente, (ii) que se propenda porque todos los habitantes del país disfruten de dicha seguridad social. Lo anterior, en el entendido de que el objetivo es ampliar la cobertura y no restringirla. De allí que, como servicio, el SSSI tenga por objetivo “garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema”<sup>2</sup>, a través de la afiliación al Sistema de Seguridad Social -SSSI y la garantía de los sistemas de pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios definidos en la ley.”<sup>3</sup>*

Conforme a ello, la norma organizó el Sistema de Seguridad Social Integral compuesto por los regímenes generales de **pensiones**, salud, riesgos laborales y los servicios sociales complementarios. Frente al primero de ellos, dispuso el reconocimiento de beneficios pensionales, siempre que se acrediten determinadas condiciones, para precaver las contingencias de la vejez, la invalidez y la muerte.

El literal a) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 prevé que la afiliación al Sistema General de Pensiones es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes, y el literal d) establece que la afiliación implica la obligación de efectuar los aportes establecidos en la norma. A su turno, el artículo 15 señala que todas las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, aquellas que presten servicios

<sup>1</sup> Sentencias T-380 y T-567 de 2017.

<sup>2</sup> Numeral 3º del artículo 6º de la Ley 100 de 1993.

<sup>3</sup> Sentencia C-277 de 2021

bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios y los trabajadores independientes serán afiliados al Sistema General de Pensiones “*en forma obligatoria*”. Y, el artículo 17 establece que “*Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.*”

Conforme a lo anterior, es preciso resaltar las siguientes características del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones - SGSSP, señaladas en la Sentencia **SU-226 de 2019**:

*“(…) i) es un sistema contributivo, cuya fuente principal de financiación corresponde a las cotizaciones sufragadas periódicamente por sus afiliados. ii) En el marco de relaciones de trabajo, surgen distintas obligaciones alrededor de la financiación mencionada, en consideración del vínculo pensional tripartita en el que se apoya el sistema: a) el trabajador, b) el empleador y c) la entidad administradora de pensiones. Por tal razón la afiliación ante el sistema de pensiones surge como el primer deber del empleador. Y se constituye en una fuente formal de derechos pensionales, pero también de obligaciones jurídicas en favor de los empleados. (...)*

*Y, iii) en cuanto al cumplimiento final de la obligación debe decirse que, quien ha satisfecho los requisitos de edad y tiempo de servicios exigidos por la ley para acceder a una pensión de vejez, goza, por ese solo hecho, de un derecho adquirido a disfrutar de la misma y éste no puede ser restringido ni obstaculizado por cuestiones ajenas a sus obligaciones y responsabilidades con el sistema<sup>4</sup>. No obstante, el incumplimiento de las obligaciones pensionales implica responsabilidad de quien incurre en ello. En cualquier caso, dicha situación no es imputable ni oponible al trabajador, por lo cual las consecuencias negativas de estas omisiones no podrán serle adversas y nunca serán razón suficiente para evitar su acceso a una prestación pensional.”<sup>5</sup>*

En ese orden, en el SGSSP la afiliación constituye una fuente formal de derechos pensionales y, a la vez exige, tanto al afiliado como al empleador, con base en el salario o ingresos por prestación de servicios, cotizar efectivamente al régimen, para obtener del Sistema la prestación pensional correspondiente cuando se hayan cumplido los requisitos legales.

Finalmente, es de señalar que, de conformidad con el inciso 2º del artículo 17 de la Ley 100 de 1993, la obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente.

Sobre este particular, cabe mencionar que, en la Sentencia **C-529 de 2010**, al estudiar la exequibilidad de dicha norma, la Corte Constitucional señaló que la causal de extinción allí prevista no resulta desproporcionada ni irrazonable, pues consistía justamente en haber cumplido los requisitos para “*pasar de aportante al sistema, a beneficiario del mismo.*”

---

<sup>4</sup> Sentencia C-177 de 1998

<sup>5</sup> Sentencia T-307 de 2021

En la misma providencia, se aclaró que la cesación de la obligación de cotizar en el SGSSP no se extiende a las obligaciones derivadas del sistema de seguridad social en salud o del sistema general de riesgos profesionales, pues las causales de extinción de la obligación de cotizar a estos sistemas se rigen por reglas distintas.

En consecuencia, *“la declaratoria de exequibilidad de (la norma acusada) no implica que quienes sigan vinculados laboralmente, o por contrato de prestación de servicios, queden eximidos de sus obligaciones para con el sistema de salud o de riesgos profesionales. Por el contrario, deben seguir aportando a dichos sistemas, en la medida en que así lo impone la continuada existencia de su relación laboral, legal, reglamentaria o contractual.”*<sup>6</sup>

### **LA DEFENSA DE DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE AFECTADOS COMO PRESUPUESTO DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.**

De acuerdo con el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de amparo constitucional tiene como propósito la defensa inmediata de derechos fundamentales, *“cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este decreto”*<sup>7</sup>.

Así pues, la acción de tutela resulta improcedente: (i) cuando no tenga como pretensión principal la defensa de garantías fundamentales; o (ii) cuando la acción u omisión que atenta contra las mismas no sea actual o existente, por ejemplo, porque haya cesado o se haya consumado, y por tanto el amparo carezca de objeto<sup>8</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-903 de 2014 señaló que el único objetivo de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos fundamentales. Lineamiento que ya había sido contemplado en Sentencia T-606 de 2000 cuando indicó que:

*“...uno de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela lo constituye, precisamente, la amenaza o vulneración de derechos fundamentales de las personas, cuyos efectos pretenden contrarrestarse con las respectivas órdenes de inmediato cumplimiento proferidas por los jueces de tutela, en razón a la primacía de los mismos...”*

Corolario a lo anterior, en Sentencia T-1190 de 2004 la Corte manifestó que la Carta Política establece como requisito sine qua non para que proceda la acción de tutela, el que no exista otro medio de defensa judicial salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable y, para

---

<sup>6</sup> Sentencia C-529 de 2010.

<sup>7</sup> Artículo 1º del Decreto 2591 de 1991.

<sup>8</sup> Sentencia T-903 de 2014.

tales efectos, explicó que la Real Academia de la Lengua define el término de -perjudicar- como: “ocasionar daño o menoscabo material o moral” y a su vez el término -irremediable- como: “que no se puede remediar” es decir que, en la práctica un perjuicio irremediable se traduce como un daño o menoscabo material o moral de un bien jurídicamente protegido que se deteriora hasta tal punto, que ya no puede ser recuperado en su integridad. En ese orden:

*“Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de un perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentren amenazados. Con respecto al término «amenaza» es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral.*

*Al examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente:*

- a) *El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.*
- b) *Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señales la oportunidad de la urgencia.*
- c) *No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades*

*públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.*

- d) *La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social”.*

### CASO CONCRETO

El señor **CARLOS ALBERTO FLÓREZ BENITEZ**, en calidad de agente oficioso del señor **LUIS ALBERTO DÍAZ MATEUS**, presenta acción de tutela con el fin de que se amparen los derechos fundamentales a la seguridad social, trabajo, mínimo vital, vida digna, pensión, igualdad y debido proceso; y, en consecuencia, se ordene a la **A.F.P. PORVENIR S.A.** desbloquearlo o activarlo en el sistema, con el fin de que *pueda vincularse laboralmente* y continuar cotizando al Sistema de Pensiones.

La anterior pretensión tiene fundamento en que el señor **LUIS ALBERTO DÍAZ MATEUS** recibió la devolución de saldos de la **A.F.P. PORVENIR S.A.**, luego de lo cual fue *bloqueado* o *retirado* del sistema por tener la calidad *pensionado*, situación que, aduce, le impide vincularse laboralmente al no podersele realizar los descuentos a salud, pensión y riesgos laborales, siendo que el salario es su única fuente de ingresos.

Al contestar la acción de tutela, la **A.F.P. PORVENIR S.A.** indicó que el accionante presentó solicitud de prestación económica el día 14 de abril de 2021 y que, agotado el estudio, se logró determinar que no cumplió con el capital requerido para financiar una pensión de vejez, ni reunió el número de semanas para acceder a la garantía de pensión mínima, por lo que se le reconoció la **devolución de saldos** en las siguientes fechas y valores:

Fecha	Descripción	Valor
Nov.08/21	DEVOLUCION_SALDOS	\$110,117.00
Ago.27/21	DEVOLUCION_SALDOS	\$27,483.00
May.24/21	DEVOLUCION_SALDOS	\$119,266.00
Abr.16/21	DEVOLUCION_SALDOS	\$72,842,162.00

Puso de presente que en la Resolución 1740 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social se reformó la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA, en el sentido de incluir en el *subtipo de cotizante con requisitos cumplidos para pensión* a quienes recibieron la indemnización sustitutiva o devolución de saldos; de manera que el señor **LUIS**

**ALBERTO DÍAZ MATEUS** tiene la *marca* de que recibió una devolución de saldos, la cual se refleja no solo en los sistemas de información de la A.F.P., sino en ASOFONDOS y en el RUAF.

Al respecto, se observa que, en la parte considerativa de la Resolución 1740 del 28 de junio de 2019<sup>9</sup>, se indicó que era necesario modificar la aclaración para el subtipo de cotizante "4. Cotizante con requisitos cumplidos para pensión" del numeral 2.1.2.3.2 del Anexo Técnico 2 de la Resolución 2388 de 2016<sup>10</sup>, en el sentido de "incluir a aquellos cotizantes que hayan cumplido requisitos para el reconocimiento de la indemnización sustitutiva o devolución de saldos, suprimiendo la validación, dado que la norma no obliga a que el cotizante que habiendo cumplido los requisitos deba tramitar la solicitud."

Por su parte, el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** al contestar la acción de tutela informó que, está dentro de sus funciones definir y reglamentar los sistemas de información del Sistema de Protección Social que comprende la afiliación, el recaudo y los aportes parafiscales; y que, mediante la Resolución 2388 de 2016, con sus modificaciones, se han unificado las reglas para llevar a cabo el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA.

En lo que atañe al Sistema General de Pensiones, resaltó que la planilla se encuentra parametrizada para el pago de aportes a la luz de las normas que regulan ese Sistema, dentro de las cuales se encuentran: (i) el inciso 2º del artículo 17 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 4 de la Ley 797 de 2003, que prevé que la obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente; (ii) la Circular Conjunta 001 del 24 de enero de 2005 de los Ministerios de Hacienda y de Salud, en la cual se precisó que, cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente *o reciba la indemnización sustitutiva*, cesa la obligación de cotizar al Sistema, por quedar excluidos del mismo; y (iii) el artículo 6 del Decreto 1730 de 2001<sup>11</sup>, compilado en el artículo 2.2.4.5.6. del Decreto 1833 de 2016<sup>12</sup>, donde se establece que las indemnizaciones sustitutivas de vejez y de invalidez son incompatibles con las pensiones de vejez y de invalidez.

Así mismo, señaló que, mediante el Oficio 2-2020-047904 del 23 de septiembre de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le solicitó ajustar la *PILA* para que no se permitiera el pago de cotizaciones de personas que ya habían obtenido una prestación del Sistema de Pensiones, como la devolución de saldos, debido a que esa situación estaba

---

<sup>9</sup> "Por la cual se modifican los Anexos Técnicos 2, 3 Y 5 de la Resolución 2388 de 2016, relacionados con la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes"

<sup>10</sup> "Por la cual se unifican las reglas para el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales"

<sup>11</sup> "Por medio del cual se reglamentan los artículos 37, 45 y 49 de la Ley 100 de 1993 referentes a la indemnización sustitutiva del régimen solidario de prima media con prestación definida".

<sup>12</sup> "Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones"

generando un impacto fiscal en el Sistema y vulneraba el artículo 6 del Decreto 1730 de 2001. Como soporte adjuntó una copia del Oficio, que se lee en los siguientes términos<sup>13</sup>:

*“Referencia: Solicitud de ajustes en la Planilla Integra de Liquidación de Aportes-PILA*

*Como es sabido el Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993, tiene como objeto garantizar a los afiliados, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, a través del “... reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la ley...”*

*En este contexto los afiliados al momento de la ocurrencia de un siniestro o del cumplimiento de las edades previstas en la Ley tienen derecho bien al reconocimiento de una pensión de invalidez, vejez o muerte, según corresponda, siempre y cuando cumplan los requisitos para tal efecto: de lo contrario tendrán derecho al pago de una devolución de saldos o indemnización sustitutiva de acuerdo con el régimen al cual estén afiliados.*

*(...)*

*Ahora bien, se ha evidenciado que algunos afiliados, después de haber obtenido una prestación del Sistema General de Pensiones, tal como una indemnización sustitutiva o devolución de saldos, en ejercicio abusivo del derecho, continúan cotizando para obtener una pensión del sistema, cuando ya ha ocurrido el siniestro y no hay saldos que contribuyan a la financiación de su pensión, por tal razón desde las mesas técnicas que hemos adelantado con las Administradoras de Fondos de Pensiones y con Colpensiones, consideramos que debe efectuarse un ajuste a la PILA, para que no permita el pago de cotizaciones de personas que ya han obtenido una prestación del sistema, tal como indemnización sustitutiva o devolución de saldos, pues tal situación está generando un gran impacto fiscal en la administradora pública y desajustes financieros en el resto del sistema de pensiones, adicionalmente porque vulnera lo establecido en el 6 del Decreto 1730 de 2001.*

*(...) En razón de ello comedidamente solicitamos que se realicen los ajustes en PILA a los que haya lugar, con el fin de que los afiliados que fueron objeto del pago de una indemnización sustitutiva o devolución de saldos por parte de una AFP o Colpensiones no pueden continuar cotizando al Sistema General de Pensiones, por los motivos indicados.” (Subrayas fuera del texto)*

En virtud de lo anterior, el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** expidió la Resolución 2421 del 21 de diciembre de 2020, en la que, considerando la solicitud realizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizó la siguiente modificación:

*“**Artículo 3º.** Modificar el Anexo Técnico 2 “Aportes a Seguridad Social de Activos”, de la Resolución 2388 de 2016, así:*

*(...)*

***8.** En el numeral 2.1.2.3.14 “Campo 46 - Tarifa de aportes al Sistema General de Pensiones” del Capítulo 1 “Archivos de entrada” del Anexo Técnico 2 “Aportes a Seguridad Social de Activos”, modificar las aclaraciones para este campo así:*

***2.1.2.3.14 Campo 46 - Tarifa de aportes al Sistema General de Pensiones.***

*Los valores válidos son los legalmente vigentes para el período que se está pagando. Sólo se permite 0, si el tipo de cotizante no es obligado a cotizar a pensión.*

<sup>13</sup> Páginas 16 y 17 del archivo pdf 13ContestacionMinisterio

*Cuando el cotizante aporte al Sistema General de Pensiones, el operador de información debe validar que el cotizante no se encuentre relacionado en el archivo "INFORMACIÓN DE PERSONAS PENSIONADAS" dispuesto por este Ministerio mensualmente en el FTP seguro de cada operador de información con el tipo de pensión "20-Devolución de Saldos" o "21-Indemnización sustitutiva" En caso, de encontrarse incluido en dicho archivo, la tarifa a reportar debe ser cero, y el operador de información informará al aportante, que ese cotizante se encuentra en el archivo de "INFORMACIÓN DE PERSONAS PENSIONADAS", debiendo reportar el subtipo de cotizante "5 - Cotizante a quien se le ha reconocido indemnización sustitutiva o devolución de saldos", de acuerdo con lo establecido en el artículo 6° del Decreto número 1730 de 2001. (...)*

Con base en lo anterior, el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** enfatizó que la *PILA* actualmente se encuentra restringida para el pago de cotización a pensiones de las personas que se encuentren en el archivo "*INFORMACIÓN DE PERSONAS PENSIONADAS*" con el tipo de pensión "*20-Devolución de Saldos*" o "*21-Indemnización sustitutiva*", aclarando que, en todo caso, dicho parámetro permite continuar realizando aportes a los Sistemas de Salud y Riesgos Laborales.

Bajo tal panorama, considera el Despacho que en el presente asunto no está acreditada la vulneración *iusfundamental* que el actor le atribuye a la **A.F.P. PORVENIR S.A.** al negarse a activar su afiliación en el Sistema de Pensiones, por las razones que se pasan a exponer:

En **primer lugar**, el artículo 66 de la Ley 100 de 1993 establece que, si el afiliado al RAIS ha llegado a la edad de 57 o 62 años, no ha cotizado el número de semanas para la garantía de pensión mínima, y no ha acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrá derecho: (i) a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, o (ii) a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho a la pensión de vejez.

Conforme a ello, debe tenerse en cuenta que, uno de los requisitos para el reconocimiento de la devolución de saldos es precisamente la manifestación que el afiliado realice sobre su **imposibilidad de seguir cotizando al sistema pensional**, pues, en caso contrario, estará en la facultad de seguir realizando los aportes correspondientes para obtener la pensión.

Si bien el artículo 66 no prevé dicho requisito como de forma expresa sí lo hace el artículo 37, es dable entenderlo de esa manera para ambos regímenes, habida cuenta que en uno y otro es una decisión voluntaria del afiliado solicitar la prestación subsidiaria de la pensión de vejez cuando considere estar **imposibilitado para continuar cotizando al sistema**. La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia **SL1142-2021**<sup>14</sup> dijo que, para la procedencia de la devolución de saldos debe mediar la manifestación del afiliado de su imposibilidad de seguir cotizando, así:

---

<sup>14</sup> M.P. Iván Mauricio Lenis Gómez, radicación No. 66126

“(…) la manifestación de la voluntad de la persona afiliada en torno a que le es imposible continuar cotizando para alcanzar el capital mínimo que financie la pensión de vejez es vinculante para la entidad administradora de pensiones, que en consecuencia deberá proceder con la devolución de saldos. Ello es así porque dicha expresión de la voluntad presupone la falta de acceso a un empleo o la incapacidad de ejercer actividades productivas que le permitan continuar contribuyendo al sistema de pensiones.”

En ese orden, partiendo del hecho de que la devolución de saldos reconocida el señor **LUIS ALBERTO DÍAZ MATEUS** por parte de la **A.F.P. PORVENIR S.A.**, es producto de la imposibilidad expresada por él de seguir efectuando cotizaciones al Sistema de Pensiones, resulta válido, como lo expresan tanto la A.F.P. como el Ministerio, tenerlo como uno de los sujetos excluidos del sistema y, por ende, no obligado a realizar aportes al mismo.

En **segundo lugar**, el actor considera vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital, al no habilitársele la opción de continuar cotizando al sistema pensional y aduce que ello le impide vincularse laboralmente, siendo el *salario* su única fuente de ingresos; sin embargo, no existe prueba alguna que soporte tales manifestaciones.

En efecto, si bien se aportó una cadena de mensajes enviados a través de correo electrónico con la sociedad *Manpower Group* que datan del 27 y 28 de septiembre de 2023 y que dan cuenta de un proceso de selección adelantado por el señor **LUIS ALBERTO DÍAZ MATEUS**<sup>15</sup>, tales documentos únicamente registran la solicitud documental requerida para realizar la contratación, pero no evidencian que tal contratación no se hubiera realizado por encontrarse el accionante excluido del Sistema de Pensiones.

En todo caso, esta última circunstancia no impediría la vinculación laboral del accionante, pues conforme el artículo 3, numeral 8, de la Resolución 2421 de 2020 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, al encontrarse relacionado el cotizante en el archivo *“Información de personas pensionadas”* con el tipo *“20-Devolución de Saldos”*, en la *PILA* debe reportarse el subtipo *“5-Cotizante a quien se le ha reconocido indemnización sustitutiva o devolución de saldos”*, lo que generará una tarifa de \$0 únicamente para el Sistema de Pensiones, pudiéndose realizar con normalidad los aportes a los Sistemas de Salud y de Riesgos Laborales, pues el riesgo por *vejez* ya se cubrió con la devolución de saldos.

Aunado a ello, tampoco se aportó prueba alguna tendiente a acreditar la existencia de un alto riesgo o afectación real y actual del derecho al mínimo vital del accionante.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que las partes deben cumplir con el deber de diligencia en lo que pretenden probar; pese a la informalidad de la acción de tutela, para su procedencia, si quiera de forma transitoria, es imperativo que el perjuicio

---

<sup>15</sup> Páginas 24 a 28 del archivo pdf 01AccionTutela

alegado sea real y cierto, y que, además, se encuentre probado, pues no es suficiente con la afirmación de la presencia o del hipotético acaecimiento, sino que está en cabeza del actor explicar en qué consiste el perjuicio y aportar “*mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar (su) existencia*”<sup>16</sup>.

Particularmente, cuando se alega como perjuicio irremediable la afectación al mínimo vital, si bien en casos excepcionales es posible presumir su afectación, la regla general consiste en que quien alega dicha vulneración debe aportar alguna prueba, pues la informalidad de la acción de tutela no exonera al actor de probar, aunque sea de manera sumaria, los hechos en los que basa sus pretensiones<sup>17</sup>.

En este caso, si bien se dice que el *salario* es la única fuente de ingresos del señor **DÍAZ MATEUS** y que al no poder acceder a un empleo formal se le está generando un perjuicio, lo cierto es que, por un lado, la negativa de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** no conlleva a la imposibilidad de acceder a un empleo, pues puede desarrollar actividades laborales como dependiente o independiente únicamente aportando para los sistemas de salud y riesgos laborales; luego entonces, no se evidencia una relación directa entre la conducta de la accionada y la vulneración alegada. Y, por otro lado, el actor no indicó de qué manera se está viendo comprometido su mínimo vital, pues no aportó, por ejemplo, una relación de gastos, ni informó los créditos o deudas que evidencien una situación en la que esté comprometida su vida en condiciones dignas.

Por lo tanto, concluye el Despacho que, además de que no se prueba la trasgresión cierta y actual de los derechos a la seguridad, al trabajo y al mínimo vital del señor **DÍAZ MATEUS**, la vulneración tampoco puede inferirse, pues -se itera- el hecho de que se encuentre excluido del Sistema de Pensiones, no impide ni imposibilita su vinculación laboral.

En este punto es menester señalar que, en la Sentencia T-424 de 2011 la Corte Constitucional recalcó que la acción de tutela no fue instituida para precaver futuros, eventuales o inciertos riesgos de violación de los derechos fundamentales, sino con el fin de impedir que se vulneren o que se continúen vulnerando, lo que supone la existencia de una violación en curso, actual y concreta que sea inminente.

Concordante con lo anterior, en la Sentencia T-652 de 2012 se estableció que, si no existe una razón objetivada, fundada y claramente establecida por la que se pueda inferir que los hechos u omisiones amenazan los derechos fundamentales del tutelante, no podrá concederse el amparo; es decir, es necesario que la amenaza sea contundente, cierta,

---

<sup>16</sup> Sentencias T-702 de 2008 y T-381 de 2017.

<sup>17</sup> Ibidem

ostensible, inminente y clara para que la protección judicial de forma preventiva evite la realización de un daño futuro.

En consecuencia, como la **A.F.P. PORVENIR S.A.** no es responsable de las vulneraciones *iustfundamentales* que se le atribuyen, siendo éste un presupuesto necesario “*de orden lógico-jurídico*” para que haya lugar a la protección constitucional, habrá de **negarse** el amparo invocado.

Finalmente, se desvinculará al **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** por falta de legitimación en la causa.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

**RESUELVE:**

**SEGUNDO: NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, trabajo, mínimo vital, y vida digna, invocados por **LUIS ALBERTO DÍAZ MATEUS** en contra de la **A.F.P. PORVENIR S.A.**, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: DESVINCULAR** al **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** por falta de legitimación en la causa.

**TERCERO:** Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y expedito, advirtiéndoles que cuentan con el término de tres (3) días hábiles para impugnar esta providencia, contados a partir del día siguiente de su notificación.

La impugnación deberá ser remitida al email: [j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**CUARTO:** En caso de que la sentencia no sea impugnada, por Secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión. Una vez sea devuelta de la Corte Constitucional, tras haber sido excluida de revisión, archívese.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES  
JUEZ