

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil veinte (2020)

**EXPEDIENTE No. 110013342-046-2020-00067-00**  
**ACCIONANTE: NUBIA CONSUELO SALAZAR SALAZAR**  
**ACCIONADO: ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y**  
**CESANTÍAS PROTECCIÓN S.A.**  
**ACCION: TUTELA**

**I. ASUNTO**

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponda, frente a la acción de tutela instaurada por la señora NUBIA CONSUELO SALAZAR SALAZAR, quien representa a LAURA ILIANA DE MARÍA VILLOTA CHICAIZA, contra la ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS DE PROTECCIÓN S.A., en cuanto solicita la protección del derecho fundamental de petición, el cual considera vulnerado.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1 Hechos**

Se indica en la tutela que la accionante, el 14 de febrero del año en curso, presentó una petición ante la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías de Protección S.A., en la cual solicitaba se resolviera el reconocimiento de pensión de vejez de la señora Laura Iliana de María Villota Chicaiza, por cumplir los requisitos de la Ley 100 de 1993 (semanas cotizadas y edad).

Señaló, que la entidad accionada el 20 de febrero del presente año contestó la referida petición, negando el reconocimiento pensional, bajo el argumento que la afiliación se encontraba anulada y los aportes pensionales se habían trasladado a la Fiduprevisora; que, en su sentir, la respuesta no se expidió en debida forma, pues se omitió expedir un acto administrativo el cual diera la posibilidad de interponer los respectivos recursos.

## **2.2. Petición**

La parte accionante solicita se ordene a la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías de Protección S.A., que a través de acto administrativo, se resuelva su solicitud pensional por cumplir con los requisitos dispuestos en la Ley 100 de 1993.

## **2.3. Normas vulneradas**

Constitucional: artículo 23.

### **III. TRÁMITE**

La acción de tutela fue presentada el 11 de marzo de 2020<sup>1</sup>, realizado su reparto, y al no satisfacer los requisitos previstos en el Decreto 2591 de 1991, en auto del 12 de marzo de la presente anualidad se inadmitió, posteriormente, en la providencia del 24 de marzo fue admitida, siendo notificada a la entidad accionada a través del medio más expedito, concediéndole un término de dos (2) días para que rindieran un informe detallado de los hechos de la tutela.

#### **3.1 Contestación de la Acción de Tutela**

La representante legal de la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A., a través del memorial del 26 de marzo de 2020, rindió el respectivo informe manifestando que luego de consultar las bases de datos del Fondo de Pensiones Obligatorias administrado por Protección S.A., se constató, que la señora Laura Iliana de María Villota Chicaiza identificada con la cédula de ciudadanía No. 30.721.244, no presenta afiliación actual al Fondo de Pensiones Obligatorias administrado por Protección S.A.

Precisó, que la señora Laura Iliana de María Villota Chicaiza, presentó afiliación al Fondo de Pensiones Obligatorias administrado por Colmena, posteriormente ING, hoy Protección S.A., desde el 1 de julio de 1994 y hasta el 14 de noviembre

---

<sup>1</sup><https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=eb1171BHR%2fxhNMyIRy8ZoMWY15c%3d>

de 2019, fecha en la cual se inactivó, al encontrarse afiliada al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Mencionó, que el derecho de petición radicado el 14 de febrero de 2020, fue resuelto el día 20 del mismo mes y año de la siguiente forma:

*“1. Al respecto, le informamos que se realizaron las validaciones pertinentes del caso y se pudo constatar que la afiliación en esta administradora no es compatible, debido a que la señora Laura Iliana se encuentra afiliada por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Por lo tanto, le corresponde a dicha administradora administrar los recursos de pensión obligatoria y otorgar las prestaciones económicas a las que haya lugar.*

*No obstante, es importante aclarar que se procedió con la anulación de la afiliación en esta administradora y todos los aportes fueron abonados a la cuenta de la Fiduprevisora por un valor de \$64.769.427, por lo cual, remitimos el certificado de aportes devueltos. La validez de la afiliación se determinó en el sentido de que, para aquellas personas que se encuentran afiliadas al Fondo de Pensiones Obligatorias administrado por Protección S.A., en virtud de una vinculación con una entidad del sector privado, y que, adicional a ello, son afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio como docentes del sector oficial, deberán tenerse en cuenta los siguientes aspectos:*

- Si la vinculación con el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio es anterior al 26 de junio de 2003, fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, el régimen pensional de estas personas en dicho Fondo es el consagrado en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812, en razón de ello, la pensión que les otorgue dicha entidad será compatible con las prestaciones económicas de este régimen.*
- Si la vinculación con el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio es posterior al 26 de junio de 2003, fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, las personas tendrán los derechos pensionales del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de*

*2003 en dicho Fondo, en consecuencia, las prestaciones que les otorguen en esa entidad serán incompatibles con las de este régimen.*

*2. Teniendo en cuenta que la afiliación fue anulada y se realizó la devolución de los aportes a la Fiduprevisora, le informamos que no es posible radicar algún trámite ante esta administradora.*

*3. No requiere respuesta”.*

Que la respuesta contenida en el oficio del 20 de febrero de 2020 fue enviada al correo electrónico - [nubiacon63@gmail.com](mailto:nubiacon63@gmail.com) -indicado en el derecho de petición, que por tanto, considera que en el presente asunto se configura el hecho superado y solicita desestimar la acción de tutela.

Adicionalmente, señaló que con anterioridad al trámite de la presente acción constitucional, la accionante interpuso otra tutela, en la que pretendía la respuesta al derecho de petición radicado ante Protección S.A., el 8 de octubre de 2019; que a través de la sentencia del 18 de noviembre de 2019, el Juzgado Treinta y Uno de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple - Localidad San Cristóbal de Bogotá, amparó el derecho de petición, el cual fue cumplido mediante la comunicación del 6 de diciembre de 2019, teniendo entre otros argumentos que dada la vinculación de la señora Laura Iliana de María Villota Chicaiza al magisterio desde el año 2013, la afiliación hecha al Fondo de Pensiones de Protección era incompatible, por lo cual, se procedió a su anulación.

Precisó, que la accionante ha radicado otros derechos de petición, los cuales han sido resueltos de forma completa, clara y de fondo informándole con claridad los motivos por los cuales se determinó que su vinculación en Protección S.A. no es válida, por lo que se presentó una incompatibilidad en la vinculación al Régimen de Ahorro Individual, por encontrarse vinculada en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio de acuerdo con la Resolución No. 0136 del 1 de febrero 2013 expedida por la Secretaría de Educación del municipio de Ipiales, en la que se nombró en propiedad a la señora Laura Iliana de Maria Villota Chicaiza como docente en la Planta Global del Sector Educativo del municipio de Ipiales, Nariño, y que como consecuencia de ello no es procedente la radicación formal de solicitud de prestación económica por vejez así como tampoco la definición de

algún derecho, por lo que en caso de considerarlo la solicitud prestacional debe elevarla ante el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y/o la Fiduprevisora.

Que de acuerdo con lo expuesto y teniendo en cuenta que Protección S.A., dio respuesta en forma clara, precisa y de fondo a la petición elevada por la accionante, solicita al Despacho denegar la acción de tutela por carencia de objeto.

## **IV. CONSIDERACIONES**

### **4.1. Competencia**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y en el artículo 1° del Decreto 1983 de 2017, este Despacho, es competente a prevención para conocer de la presente acción

### **4.2. Legitimación en la causa**

La legitimación en la causa por activa radica en una persona natural mayor de edad que, como tal, tiene aptitud para ser parte y comparecer al proceso; por pasiva la acción se interpuso frente a la actuación de una autoridad que desarrolla funciones públicas administrativas, recauda y administra contribuciones parafiscales, constituidas por las cotizaciones de los empleados y los aportes de los empleadores para las pensiones, y adicionalmente, reconoce y paga dichas pensiones, las cuales se inscriben dentro del Sistema de Seguridad Social Integral, que de acuerdo con lo establecido por el artículo 48 de la Constitución, se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado<sup>2</sup>.

### **4.3. Problema jurídico.**

Se contrae a establecer si la autoridad administrativa llamada a soportar la presente acción, ha vulnerado el derecho fundamental de petición de la señora Laura Iliana de María Villota Chicaiza, ante la falta de respuesta a través de un

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos Bogotá D.C., dos (2) de julio de dos mil nueve (2009).- Ref.: Expediente No. 11001-03-06-000-2009-00030-00

acto administrativo a la petición del 14 de febrero de 2020, o si por el contrario, lo procedente es declarar la configuración del hecho superado, teniendo en cuenta que se emitió la comunicación del 20 de febrero del presente año.

#### **4.4. Procedencia de la acción de tutela.**

El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia contempla la acción de tutela para que las personas puedan reclamar ante los Jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, 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. Dicha norma superior también establece que la acción constitucional en comento sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que ésta se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La norma superior antes referida fue reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991, el cual, en su artículo 2º, señala que los derechos que constituyen el objeto de protección de la acción de tutela son los consagrados en la Carta Política como fundamentales, o aquellos que por su naturaleza permitan su amparo para casos concretos.

Así pues, debe decirse que en el presente caso el actor invoca como derecho presuntamente vulnerado el derecho de petición, el cual ostenta linaje fundamental, por lo que resulta procedente su amparo por esta vía procesal.

Ahora bien, el artículo 5º del Decreto 2531 de 1991, establece la procedencia de la acción de tutela, indicando que su interposición es viable contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos que establece el mismo Decreto, siempre que con éstas se vulnere o amenace cualquiera de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política, o que por su naturaleza se consideren como tal. Con todo, dicha disposición prevé que la procedencia de la acción de tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.

De otra parte, el artículo 6º del mencionado Decreto señala las causales de improcedencia de la acción de tutela, indicando, entre otros eventos, aquellos en los cuales se presenta la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, exceptuando la situación en la cual esta acción se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La misma norma señala, además, que la existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficiencia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.

Otros eventos de improcedencia del mecanismo constitucional bajo estudio, también contemplados en la norma antes citada, son los que tienen que ver con circunstancias relativas a que para proteger el derecho se pueda ejercer el recurso de Habeas Corpus, se pretenda la protección de derechos colectivos, se haya generado un daño consumado, o se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

De otro lado, el artículo 8º del tantas veces mencionado Decreto 2591 de 1991, prescribe que aun cuando el afectado disponga de otro mecanismo de defensa judicial, procede el amparo por vía de tutela cuando ésta se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El tenor literal de la comentada norma dispone que “Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y de las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso.”  
(Subraya fuera de texto)

En suma, puede decirse que la acción de tutela se estructura como un mecanismo judicial que se tramita a través de un procedimiento preferente y sumario para la defensa de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos que la ley establece, al cual puede acudir solamente ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial idóneo, salvo que se demuestre la configuración de un perjuicio irremediable que, según la jurisprudencia nacional, debe entenderse como un daño inminente e irreparable que por su gravedad amerita el amparo inmediato de manera transitoria.

Así las cosas, al descender al caso concreto, este Despacho encuentra que en el asunto que aquí nos ocupa no existe otro mecanismo de defensa judicial para lograr el amparo del derecho fundamental invocado por la parte accionante como vulnerado, por lo que resulta procedente estudiar de fondo la presente acción respecto de éste, por las razones que a continuación se exponen.

#### **4.5. Del derecho que se invoca como vulnerado.**

##### **4.5.1. Del derecho de petición.**

En primer lugar, se advierte que el derecho fundamental de petición se encuentra consagrado en nuestra Carta Política en el artículo 23, estableciendo dicha norma textualmente lo siguiente:

*“ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”*

Debe resaltarse que la reglamentación de los términos con los que cuenta la autoridad para dar contestación a los derechos de petición impetrados por los ciudadanos, en principio se encontró consagrada en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) desde el artículo 13 en adelante.

No obstante, debe dejarse de presente que la reglamentación total contenida en la precitada ley respecto del derecho de petición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional a través de la sentencia C- 818 del año 2011; en la que además, se difirieron- ampliaron en el tiempo- los efectos del fallo hasta el día **31 de diciembre de 2014**<sup>3</sup>.

Por su parte, el Legislador, mediante la Ley 1755 de 30 de junio de 2015<sup>4</sup>, reguló lo pertinente al derecho de petición y sustituyó el Título **II** (Derecho de Petición)

---

<sup>3</sup> Numeral tercero de la sentencia C- 818 del año 2011. *“Conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, los efectos de la anterior declaración de **INEXEQUIBILIDAD** quedan diferidos hasta 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso, expida la Ley Estatutaria correspondiente.”*

<sup>4</sup> Diario Oficial 49559 de junio 30 de 2015.

Capítulo I (Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales), Capítulo II (Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales) y Capítulo III (Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas), correspondientes a los artículos 13 a 33 de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, disponiendo en su lugar, en cuanto lo pertinente al presente asunto, lo siguiente:

*“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. 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”.*

Ahora bien, debe recordar el Despacho que antes de que fuera promulgada esta ley, el término establecido por la Corte Constitucional al Legislador para expedir la Ley Estatutaria que reglamentara la materia se venció sin que la norma en comento fuese proferida, por lo que se venía aplicando lo expuesto por el H. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto No. 2243 del 28 de enero de 2015, según el cual la reglamentación sobre el derecho fundamental de petición volvió a ser la contenida en el Decreto 01 de 1984, hasta tanto no se profiriera la Ley estatutaria que permitiera determinar los alcances y

demás aspectos atinentes al derecho fundamental en análisis, aplicando de esta forma la figura de la reviviscencia de las normas.

Bajo esa óptica, tanto en la Ley Estatutaria 1755 de 30 de junio de 2015, que regula actualmente el derecho fundamental de petición, como en el Decreto 01 de 1984, el cual estuvo vigente hasta la expedición de la ley en comento, transitoriamente, se establece el plazo de **15 días como regla general** para resolver los derechos de petición tanto en interés general como particular, en tanto que las peticiones referentes a informaciones deben resolverse en un plazo máximo de 10 días; cuando la solicitud se eleva en la modalidad de consulta, el plazo de respuesta es de 30 días.

#### **4.5.2. Características esenciales del derecho fundamental de petición.**

El derecho de petición se satisface plenamente cuando se profiere una respuesta de fondo, clara y precisa sobre lo solicitado, evitando evasivas o elusivas, y por supuesto, con la oportuna comunicación de lo decidido al interesado. La Corte Constitucional, a lo largo de su prolija jurisprudencia sobre el tema ha decantado las siguientes reglas<sup>5</sup>:

*(...) a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

*b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, 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.*

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

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1160A/01, Actor: Félix Cruz Parada

d) *Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.*

e) *Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.*

f) *La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario superar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.*

g) *En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. **De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación.** Para este efecto, el criterio de razonabilidad de término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes...” (Resaltado fuera de texto).*

Es de resaltar que, en la Sentencia T – 1006 de 2001, la Corte adicionó a las subreglas antes referidas dos más, las que fueron sintetizadas así:

*“j) La Falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”,<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T219/01. En la sentencia T-476/01, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “...[ las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues

***k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado***.<sup>7</sup>

A su vez, en la Sentencia T – 877 de 2001, respecto del término para resolver los derechos de petición, la Alta Corporación señaló:

*“(...) Dentro de este contexto, ha de entenderse que **mientras el legislador no fije un término distinto al señalado en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo para dar respuesta a las solicitudes elevadas a la administración para determinados casos o en forma general, los organismos estatales y los particulares que presten un servicio público, han de observar el término de 15 días, establecido en esta norma.** Término que, tal como se ha indicado en algunos pronunciamientos de esta Corporación, pese a ser de obligatorio cumplimiento, puede ser ampliado en forma excepcional, cuando la administración, en razón de la naturaleza misma del asunto planteado, no pueda dar respuesta en ese lapso, evento en el cual así habrá de informárselo al peticionario, indicándole, además de las razones que llevan a no responder en tiempo, la fecha en que se estará dando una contestación que satisfaga el segundo aspecto del derecho de petición, cual es la respuesta de fondo. Término éste que ha de ser igualmente razonable”.* (Negrillas fuera de texto).

Así pues, el derecho de petición previsto en el artículo 23 superior, le otorga a los administrados la posibilidad de presentar peticiones respetuosas y de obtener una respuesta de fondo sobre su solicitud, en forma pronta, esto es, en un término no superior a los quince (15) días; sin embargo, dicho término puede ser ampliado **en forma excepcional** y razonable cuando por la **naturaleza del asunto planteado** no sea posible dar respuesta en ese lapso, caso en el cual, se debe informar al peticionario las razones que llevan a la Administración a no responder en tiempo, así como la fecha en que se emitirá la respuesta de fondo.

**De lo anterior, es dable concluir que el derecho fundamental de petición se ve vulnerado cuando las autoridades administrativas no dan respuesta a las solicitudes formuladas por los ciudadanos en un término de quince (15) días**, contados a partir del recibo de las mismas, o cuando, requiriendo un plazo mayor para dar solución a los casos, se abstienen de informar tal situación a los

---

en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...”

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-249/01

peticionarios. Así mismo, este derecho es transgredido cuando se presentan respuestas evasivas o simples informes acerca del trámite dado a las peticiones presentadas por los particulares, o cuando no se notifica debida y oportunamente la respuesta al interesado.

#### **4.6. Carencia actual de objeto por Hecho Superado**

La Corte Constitucional ha desarrollado la teoría de la carencia actual de objeto como una alternativa para que los pronunciamientos de la Justicia no se tornen inocuos. Sin embargo, ese propósito se debe ver con base en una idea sistemática de las decisiones judiciales. Así, es claro que la tarea del juez constitucional no solo es proteger los derechos fundamentales a través de la solución de controversias, sino también, mucho más en un Estado Social y Democrático de Derecho, supone la presencia de injusticias estructurales que deben ser consideradas<sup>8</sup> y a pesar de que no existan situaciones fácticas sobre las cuales dar órdenes, ello no es suficiente para obviar la función simbólica que tienen sus decisiones<sup>9</sup>. De allí que se haya establecido que las sentencias de los jueces de tutela deben procurar por la vigencia subjetiva y objetiva de los derechos, pero también la supremacía, interpretación y eficacia de la Constitución de 1991.

Pues bien, a partir de allí, la Corte<sup>10</sup> ha aclarado que el fenómeno de la carencia actual de objeto se produce cuando ocurren dos situaciones específicas: (i) el hecho superado y (ii) el daño consumado. Así las cosas, la primera hipótesis que interesa a este caso, *“se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que “carece” de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado<sup>11</sup> en el sentido obvio de las*

---

<sup>8</sup> Rodríguez Garavito César y Diana Rodríguez Franco. Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia / Rodríguez Garavito César y Diana Rodríguez Franco. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.

<sup>9</sup> García Villegas, Mauricio. La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas, Ediciones Uniandes, Bogotá, 1993.

<sup>10</sup> Sentencia T-011/16

<sup>11</sup> Así, por ejemplo, en la sentencia T-082 de 2006, en la que una señora solicitaba la entrega de unos medicamentos, los cuales, según pudo verificar la Sala Octava de Revisión, le estaban siendo entregados al momento de la revisión del fallo, la Corte consideró que al desaparecer los hechos que generaron la vulneración, la acción de tutela perdía su eficacia e inmediatez y, por ende su justificación constitucional, al haberse configurado un hecho superado que conducía entonces a la carencia actual de objeto, la cual fue declarada por esa razón en la parte resolutoria de la sentencia. Así mismo, en la sentencia T-630 de 2005<sup>11</sup>, en un caso en el cual se pretendía que se ordenara a una entidad la prestación de ciertos servicios médicos que fueron efectivamente proporcionados, la Corte sostuvo que *“si durante el trámite de la acción de tutela, la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales desaparece, la tutela pierde su razón de ser, pues bajo esas condiciones no existiría una orden que impartir ni un perjuicio que evitar.”* Igual posición se adoptó en la sentencia SU-975 de 2003<sup>11</sup>, en uno de los casos allí estudiados, pues se profirió el

*palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela*<sup>12</sup>. Es decir, el hecho superado significa la observancia de las pretensiones del accionante a partir de una conducta desplegada por el agente transgresor. En otros términos, la omisión o acción reprochada por el tutelante, ya fue superada por parte del accionado. También se ha señalado que se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, entre otras circunstancias, por ausencia de interés jurídico o sustracción de materia<sup>13</sup>.

Cuando se presenta ese fenómeno (hecho superado), en términos de decisiones judiciales, la obligación del juez de tutela no es la de pronunciarse de fondo. Solo cuando estime necesario *“hacer observaciones sobre los hechos que originaron la acción de tutela, con el propósito de resaltar su falta de conformidad constitucional, condenar su ocurrencia y conminar a que se adopten las medidas necesarias para evitar su repetición, so pena de las sanciones pertinentes*<sup>14</sup>. De cualquier modo, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que en la sentencia se demuestre la reparación del derecho antes de la aprobación del fallo, es decir, que se demuestre el hecho superado<sup>15</sup><sup>16</sup>. De lo contrario, no estará comprobada esa hipótesis.

#### **4.7. Caso concreto**

En el *sub lite* está demostrado que, con fecha de recibo del 14 de febrero de 2020, la accionante envió a través de la empresa de mensajería “*Interrapidísimo*” una petición ante la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A., solicitando entre otras, que se iniciara el trámite de pensión de la señora LAURA ILIANA DE MARÍA VILLOTA CHICAIZA, por haber cumplido los requisitos que exige la Ley 100 de 1993 y Ley 793 de 2003; que ante la negativa del trámite de la pensión, se expidiera una resolución – acto

---

acto administrativo que dejó sin fundamento la tutela del actor, por lo que la Corte estimó, sin juzgar el mérito de dicho acto, que se encontraba ante un *hecho superado*.

<sup>12</sup> Sentencia SU-540 de 2007.

<sup>13</sup> Entre otras, Sentencias T-1207 de 2001, T-923 de 2002, T-935 de 2002, T-539 de 2003, T-936 de 2002, T-414 de 2005, T-1038 de 2005, T-1072 de 2003, T-428 de 1998

<sup>14</sup> En la sentencia T-890 de 2013 la Sala declaró la carencia actual de objeto por hecho superado e instó a la entidad accionada a llevar *“a cabo las acciones necesarias desde la planeación, el presupuesto y la contratación estatal, para el aseguramiento de la continuidad de la prestación del servicio de transporte escolar a los estudiantes de las instituciones educativas públicas del Municipio, particularmente quienes residen en la zona rural y en lo que respecta a los siguientes años escolares posteriores a 2013”*.

<sup>15</sup> Sentencias SU-225 de 2013, T-856 de 2012, T-035 de 2011, T-1027 de 2010, T-170 de 2009 y T-515 de 2007.

<sup>16</sup> Sentencia T-970 de 2014.

administrativo- , manifestado cuáles eran los argumentos jurídicos que sustentaran la denegación.

Mediante comunicación del 20 de febrero de 2020 N° radicado CAS-5425770-Z2H8Q0, la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A., respondió la petición del 14 de febrero del presente año, bajo el argumento que la afiliación en esa administradora de pensiones no era compatible, ya que la señora Laura Iliana de María Villota Chicaiza se encontraba afiliada por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, correspondiéndole a dicha entidad otorgar las prestaciones económicas a las que hubiese lugar, de igual forma le indicaron que los aportes fueron abonados a la cuenta de la Fiduprevisora por un valor de \$64.769.427, que por tales razones, no era posible adelantar ningún trámite en dicha administradora.

De igual forma le indicaron a la accionante, que la validez de la afiliación para las personas que se encontraban en el Fondo de Pensiones Obligatorias administrado por Protección S.A., en virtud de una vinculación con una entidad del sector privado, y que, adicional a ello, estuvieran afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio como docentes del sector oficial, se tenían cuenta los siguientes aspectos:

- *Si la vinculación con el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio es anterior al 26 de junio de 2003, fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, el régimen pensional de estas personas en dicho Fondo es el consagrado en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812, en razón de ello, la pensión que les otorgue dicha entidad será compatible con las prestaciones económicas de este régimen.*
- *Si la vinculación con el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio es posterior al 26 de junio de 2003, fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, las personas tendrán los derechos pensionales del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003 en dicho Fondo, en consecuencia, las prestaciones que les otorguen en esa entidad serán incompatibles con las de este régimen.*

Así las cosas, para el Despacho la respuesta suministrada por la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A., resolvió de fondo la petición del 10 de febrero de 2020, puesto que le indicaron a la accionante los motivos por los cuales se determinó que su vinculación en Protección S.A. no era válida, por lo que se presentó una incompatibilidad en la vinculación al Régimen de Ahorro Individual, por encontrarse vinculada en el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio –docente-, y que como consecuencia de ello no era procedente la radicación formal de solicitud de la prestación económica por vejez así como tampoco la definición de algún derecho, por lo que en caso de considerarlo la reclamación prestacional debía elevarla ante el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, se tiene que la naturaleza del derecho de petición comprende que sea resuelto oportunamente, de fondo y que sea puesto en conocimiento del interesado. Que el hecho que la respuesta no colme el interés del peticionario no afecta la prerrogativa constitucional, pues su núcleo esencial no se contrae a que se otorgue una contestación que acoja los pedimentos formulados, al respecto la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-951 de 2014, por medio de la cual se estudió el Proyecto de Ley Estatutaria “*(p)or medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, precisó que el **núcleo esencial** del derecho fundamental de petición comprende<sup>17</sup>: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) la respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión. En concordancia, se ha precisado que sus **elementos estructurales**<sup>18</sup> son: (i) el derecho de toda persona a presentar peticiones ante las autoridades por motivos de interés general o particular; (ii) la solicitud puede ser presentada de forma verbal o escrita; (iii) la petición debe ser formulada respetuosamente; (iv) la informalidad en la petición; (v) la prontitud en la resolución; y (vi) la competencia del Legislador para reglamentar su ejercicio ante organización privadas.

Particularmente, en relación con la **respuesta** a la petición, se ha advertido en reiteradas oportunidades que, so pena de ser inconstitucional, esta debe cumplir

---

<sup>17</sup> Ver Sentencia C-951 de 2014, así como las Sentencias T-814 de 2005, T-147 de 2006, T-610 de 2008, T-760 de 2009 y C-818 de 2011, citadas en la mencionada providencia.

<sup>18</sup> C-818 de 2011, C-951 de 2014, C-007 de 2017.

con los requisitos de (i) **oportunidad**; (ii) ser puesta en **conocimiento** del peticionario<sup>19</sup> y (iii) resolverse de fondo con **claridad, precisión, congruencia y consecuencia**<sup>20</sup> con lo solicitado<sup>21</sup>.

En este sentido, la Sentencia T-610 de 2008, reiterada en la C-951 de 2014, estableció que la respuesta a las peticiones deben reunir los requisitos resaltados a continuación para que se considere ajustada al Texto Superior:

La respuesta 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 (iv) **consecuente** con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado 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”(resaltado propio).

Ahora bien, la obligación de resolver de fondo una solicitud no significa que la respuesta sea aquiescente con lo solicitado, sino el respeto por el ejercicio del derecho fundamental de petición, es decir, se debe emitir una respuesta clara, precisa, congruente, de fondo, sin que ello signifique necesariamente acceder a lo pretendido<sup>22</sup>. Debe recordarse que es diferente el derecho de petición al derecho a lo pedido: “el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado (...)”<sup>23</sup>. Es decir, la entidad o particular al que se dirija la solicitud está en la obligación de resolver de fondo la solicitud, lo que no significa que deba acceder necesariamente a las pretensiones que se le realicen y que tampoco la

---

<sup>19</sup> Sentencia 249 de 2001.

<sup>20</sup> Sentencia T-610 de 2008, reiterada en la C-951 de 2014.

<sup>21</sup> Ver Sentencia T-1160A de 2001 y C-951 de 2014, entre otras.

<sup>22</sup> Sentencia C-951 de 2014.

<sup>23</sup> Sentencias T-242 de 1993, C-510 de 2004 y C-951 de 2014.

respuesta deba adoptar una determinada formalidad para tenerla por válida y eficaz.

Bajo este entendido, en la Sentencia T-099 de 2014, reiterada en la T-154 de 2017 se señaló que: *“Así, se ha advertido que se satisface este derecho cuando se emiten y reciben respuestas que abarcan **en forma sustancial y resuelven, en lo procedente, la materia objeto de solicitud**, independientemente del sentido, de manera que no puede entenderse vulnerado el derecho simplemente porque la contestación dada al peticionario dentro de los términos dispuestos sea negativa, pues si efectivamente atiende de fondo el asunto inquirido, se ha satisfecho tal derecho de petición.”* (Negrillas fuera de texto)

En desarrollo de lo anterior y como quiera que se comprobó que la accionante conoció el escrito contenido en el oficio del 20 de febrero de 2020, pues fue allegado como prueba dentro de las presentes diligencias, el Despacho, tendrá como satisfecho el derecho a la presentación de la acción de tutela y declarará configurado el hecho superado, y por lo mismo, denegará las súplicas de la acción.

Finalmente, teniendo en cuenta la respuesta contenida en la comunicación del 20 de febrero de 2020 N° radicado CAS-5425770-Z2H8Q0 y ante la negativa del reconocimiento pensional por parte de la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A., la accionante puede acudir al juez natural creado por el legislador para tal efecto, ya que allí puede desplegar una amplia actividad probatoria tendiente a demostrar las irregularidades alegadas y se defina la prosperidad de sus pretensiones.

La presente providencia puede ser impugnada dentro del término señalado en el Decreto 2591 de 1991.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

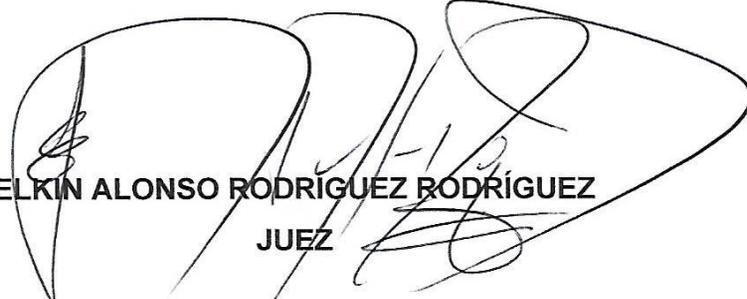
**FALLA:**

**PRIMERO:** Por existir un hecho superado, **NEGAR EL AMPARO del derecho de petición solicitado** por la señora NUBIA CONSUELO SALAZAR SALAZAR, quien representa a LAURA ILIANA DE MARÍA VILLOTA CHICAIZA, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** a la entidad accionada de manera personal y a la accionante, por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Por el medio más expedito, comuníquesele a la Defensoría del Pueblo.

**TERCERO:** Si esta providencia no fuese impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, **remítase** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

**Notifíquese y Cúmplase,**



**ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**  
**JUEZ**