El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Providencia: Sentencia de 11 de marzo de 2022

Radicación Nro.: 66001310500420220002301

Accionante: Alejandro Navarro González

Accionado: Colpensiones

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de origen: Juzgado Cuarto Laboral del Circuito

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / REQUISITOS DE LA RESPUESTA / OPORTUNA, CLARA, DE FONDO Y NOTIFICADA / PAGO DE APORTES PENSIONALES / DEUDA REAL Y PRESUNTA / DEFINICIÓN / TRÁMITE QUE DEBE SEGUIRSE.**

… el derecho de petición implica la facultad de obtener de la entidad frente a quien se hace la solicitud una respuesta a tiempo y de fondo, por ello se ha dicho que la respuesta que se dé al derecho de petición debe cumplir los siguientes requisitos: i) Ser oportuna; ii) Resolver de fondo, en forma clara, precisa y congruente lo solicitado y; iii) Ser puesta en conocimiento del peticionario.

Conforme con lo anterior, el titular de la petición tiene derecho a obtener, dentro de los términos legales, la correspondiente contestación, bien sea en interés particular como en el presente caso, o general. Con este derecho se busca básicamente que se brinde respuesta precisa y de fondo a lo solicitado, sin que ello implique que la contestación sea obligatoriamente en sentido positivo.

… sobre el tema de la deuda real y presunta se pueden extraer para el caso los siguientes puntos:

“Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se cambió la forma de hacer el recaudo de aportes de la seguridad social, pasando de un esquema de facturación a uno de auto-liquidación, a partir de entonces se generaron dos tipos de deuda, así:

(…) La deuda real se calcula mediante la validación de los pagos realizados por los aportantes con la información declarada por cada uno de sus trabajadores…

La deuda presunta corresponde a un concepto que, si bien se le dio esa connotación de deuda, en realidad se trata de inconsistencias en la información recibida del Seguro Social…

Por lo tanto, esta deuda es presunta y aunque algunas veces puede obedecer a omisiones de pago por ciertos trabajadores, en la gran mayoría de los casos se trata de novedades de retiro que, al no ser reportadas, no permiten establecer la terminación de la relación laboral…

… de conformidad con los objetivos que guían a Colpensiones respecto a la determinación y depuración de la deuda real y presunta, esta Sala considera que existe vulneración del derecho de petición del cual es titular el señor Navarro González, toda vez que, a pesar de estarse requiriendo por el actor que se le facilite el cumplimiento de las obligaciones de su difunto padre, no ha dado respuesta clara y de fondo a la petición que él elevara el 27 de octubre de 2021…

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, once de marzo de dos mil veintidós

Acta de Sala de Discusión No 022 de 11 de marzo de 2022

Procede la Sala Laboral del Tribunal Superior de Pereira a resolver la impugnación presentada por **Alejandro Navarro González** contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el día 2 de febrero de 2022, dentro de la **acción de tutela** que le promueve a la **Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.**

## ANTECEDENTES

Informa el señor Alejandro Navarro González que Colpensiones adelantó proceso de cobro en contra del señor Marcial Navarro Bazurto, trámite que fue cerrado luego de notificado su fallecimiento, lo cual puede afectar la historia laboral de los trabajadores que le prestaron el servicio al referido empleador. En calidad de heredero, ha realizado diferentes pagos a través de las planillas de seguridad social, con el fin de saldar la deuda patronal de su fallecido padre; sin embargo, como quiera que este no contaba con el portal web “*portal de aportante*”; no ha sido posible depurar la deuda denominada como “*DEUDA REAL*”.

Indica que en consideración a lo anterior, solicitó la atención por parte de un asesor empresarial de Colpensiones, quien al conocer el caso le indicó que debía solicitar a la Dirección de Ingresos por Aportes de la entidad la “*liquidación de comprobante de pago*”, lo cual efectivamente hizo el día 27 de octubre de 2021, pidiendo que se realizara “*la liquidación de los comprobantes de pago referenciado para cada periodo de deuda, relacionados en la respuesta No 2021\_7134857 del 15 de julio de 2021 de la deuda rea*l” y que se “*proceda a remitir los sticker para pago o en su defecto las instrucciones para realizar el pago de la liquidación de la deuda real”*; no obstante Colpensiones en comunicación de fecha 7 de enero de 2022 no atendió de fondo su petición.

Por lo expuesto, considera que la omisión de la accionada vulnera sus garantías constitucionales al debido proceso y al derecho de petición, por lo que solicite su protección y como medida de restablecimiento pide que se ordene a Colpensiones contestar de fondo la solicitud antes referida.

## TRÁMITE IMPARTIDO

La tutela correspondió al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito, que por auto de fecha 25 de enero de 2022, admitió la acción y concedió a la entidad accionada el término de dos (2) días para que ejerciera su legítimo derecho de defensa. Así mismo requirió al accionante para que precise concretamente qué parte de la petición no fue atendida a su petición.

El demandante, atendió el pedido del juzgado, indicando que Colpensiones no realizó la liquidación de los comprobantes de pago referenciados, los cuales fueron solicitados en el derecho de petición y tampoco explicó las razones para no hacerlo.

Colpensiones a su turno, indicó que la petición del actor elevada el 27 de octubre de 2021, fue atendida de fondo por la entidad el 7 de enero de 2022, por lo que resulta claro que no se encuentran afectadas las garantías fundamentales del señor Navarro González, pues es claro que existe una marcada diferencia entre la protección al derecho de petición y el derecho a lo pedido.

Por lo demás, estimó que la acción de tutela no es el mecanismo llamado a atender los requerimientos del actor, pues para ello se encuentran establecidos los procedimientos administrativos y judiciales previstos por legislador para resolver asuntos de esta índole y que, al haber dado respuesta a la petición elevada por el accionante, se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado.

Llegado el día del fallo, el juzgado de conocimiento negó el amparo pretendido, al considera que Colpensiones dio respuesta a la petición del actor, en los términos que correspondía, de acuerdo con el trámite pretendido, entendiendo que le compete al accionante realizar una actuación para que la entidad proceda con la depuración de la obligación.

Inconforme con la decisión, el actor la impugnó insistiendo que no se dio respuesta a la petición, en tanto que no se realizó la liquidación de comprobantes, lo cual se requiere, según la entidad, para proceder con la depuración de la deuda, por lo que estima que no existe respuesta de fondo a la solicitud.

Indica además que el señor Marcial Navarro Bazurto tenía a su cargo varios empleados cuyas historias laborales presentan inconsistencia y aun así Colpensiones solo refiere en la respuesta a la señora María Ascensión Parra Segura.

Por último, hace notar la imposibilidad de crear el portal web del empleador, para realizar el pago, toda vez que éste falleció antes de realizar tal operación, lo cual conoce Colpensiones, pero no ha ofrecido una solución al respecto, pues como heredero, no tiene la opción de crear el usuario aportante, dado que deben responderse preguntas de seguridad cuyas respuestas desconoce; ello sin contar con que podría estar incurso en la comisión de un delito.

**CONSIDERACIONES**

**PROBLEMA JURÍDICO**

***¿Atendió Colpensiones de manera integral y de fondo la petición elevada por el accionante el 27 de octubre de 2021?***

Antes de entrar a resolver el interrogante formulado, es preciso anotar que el artículo 86 de la Constitución Nacional consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos.

1. **PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

Una de las características de éste mecanismo de protección excepcional, es la de constituir un instrumento jurídico de naturaleza subsidiaria y residual, que sólo se abre paso cuando el afectado carece de otros medios de defensa, o cuando, existiendo, se la utiliza como mecanismo transitorio de aplicación inmediata, para evitar un perjuicio irremediable.

Frente a la procedencia de la acción de tutela, la Corte Constitucional, en la sentencia T-013-18, expuso lo siguiente:

“*La acción de tutela fue concebida como un mecanismo de protección inmediato, oportuno y adecuado para las garantías fundamentales, frente a situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades públicas o, de los particulares en casos excepcionales. De lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto Ley 2591 de 1991 se ha considerado, pacíficamente, por esta Corte, que son requisitos para la procedencia o estudio de fondo de la acción de tutela la acreditación de* ***i)*** *la legitimación en la causa,* ***ii)*** *un ejercicio oportuno (inmediatez) y* ***iii)*** *un carácter subsidiario respecto de otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que se trate de un supuesto de perjuicio irremediable, o cuando existiendo, dichos medios carezcan de idoneidad y eficacia para proteger los derechos fundamentales en cada caso*”.

**2. DERECHO DE PETICIÓN**

El derecho de petición, está consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, el cual señala:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivo de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

A su vez, la ley estatutaria 1755 de 2015, por medio de la cual fue regulado el Derecho Fundamental de Petición, en su artículo 1º sustituyó el artículo 14 y 21 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

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.

(…)

Artículo [21](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html#21). Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.

Desde otra perspectiva, el derecho de petición implica la facultad de obtener de la entidad frente a quien se hace la solicitud una respuesta a tiempo y de fondo, por ello se ha dicho que la respuesta que se dé al derecho de petición debe cumplir los siguientes requisitos: ***i)*** Ser oportuna; ***ii)*** Resolver de fondo, en forma clara, precisa y congruente lo solicitado y; *i****ii)*** Ser puesta en conocimiento del peticionario.

Conforme con lo anterior, el titular de la petición tiene derecho a obtener, dentro de los términos legales, la correspondiente contestación, bien sea en interés particular como en el presente caso, o general. Con este derecho se busca básicamente que se brinde respuesta precisa y de fondo a lo solicitado, sin que ello implique que la contestación sea obligatoriamente en sentido positivo.

1. **DEUDA REAL Y DEUDA PRESUNTA EN COLPENSIONES**

Según la respuesta dada por Colpensiones al Auto 047 de 2017 de la Corte Constitucional en el trámite de la sentencia T-774 de 2015, sobre el tema de la deuda real y presunta se pueden extraer para el caso los siguientes puntos:

“Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se cambió la forma de hacer el recaudo de aportes de la seguridad social, pasando de un esquema de facturación a uno de auto-liquidación, a partir de entonces se generaron dos tipos de deuda, así:

***a. Deuda Real Autoliquidación***

La deuda real se calcula mediante la validación de los pagos realizados por los aportantes con la información declarada por cada uno de sus trabajadores, teniendo en cuenta las disposiciones legales que regulan la materia y que permiten establecer la omisión en el pago de los intereses de mora o pagos incompletos, los cuales se subsanan con el pago del valor adeudado mediante una planilla de corrección. (…)

***b. Deuda Presunta Autoliquidación***

La deuda presunta corresponde a un concepto que, si bien se le dio esa connotación de deuda, en realidad se trata de inconsistencias en la información recibida del Seguro Social y que en la práctica se puede depurar en más del 95% de acuerdo con los pilotos y ejercicios que se han adelantado con diferentes empleadores.

Por lo tanto, esta deuda es presunta y aunque algunas veces puede obedecer a omisiones de pago por ciertos trabajadores, en la gran mayoría de los casos se trata de novedades de retiro que, al no ser reportadas, no permiten establecer la terminación de la relación laboral. También puede tratarse de errores o inconsistencias de la información registrada en las bases de datos y por tanto es el empleador el llamado a revisar los datos para determinar los errores que debe corregir. (…)

***Gestión de determinación y depuración de la deuda real y presunta***

Colpensiones en desarrollo de la gestión de determinación de la deuda, tiene como objetivo generar estrategias para los empleadores con el fin de brindar herramientas y capacitaciones que faciliten la labor de depuración y aclaración de información que conlleve a la definición de la deuda. Así mismo viene adelantando el ajuste de los sistemas de información para que, de forma articulada con los aportantes, se pueda corregir y actualizar la información de los pagos de aportes pensionales. Estos ajustes han redundado en la disminución de la deuda real y presunta en lo corrido del año. (Negrillas fuera del texto) (…)

***a. Implementación e impulso del uso de la plataforma Portal Web del Aportante (PWA)***

Una de las acciones es la implementación e impulso del uso del portal web del aportante como herramienta transaccional que facilita al empleador el proceso de saneamiento y depuración de información. Este instrumento, como parte del proceso de determinación de deuda, se ha convertido en un canal expedito para realizar la verificación y seguimiento del estado de las obligaciones a cargo de los empleadores, reportar novedades de retiro, corregir tipo y número de documentos de aportantes y afiliados, cargar medios magnéticos, etc.”

**4. CASO CONCRETO**

De acuerdo con el libelo inicial, el señor Alejandro Navarro González reprocha de la entidad accionada que no haya dado respuesta definitiva y de fondo a la petición elevada el día 27 de octubre de 2021, por medio de la cual solicitó a Colpensiones “*1. Se realice la liquidación de los comprobantes de pago referenciado para cada periodo de deuda, relacionados en la repuesta No 2021\_7134857 del 15 de julio de 2021 de la deuda real”* y “*2. Se proceda a remitir los Sticker para pago o en su defecto las instrucciones de como (sic) realizar el pago de la liquidación de la Deuda Real”*.

Al respecto, Colpensiones indica que mediante comunicado de fecha 7 de enero de 2022, le dio respuesta de fondo a la petición elevada, con lo que considera que no existe la afectación de los derechos fundamentales del actor, pues el hecho de que no haya atendido la solicitud en el sentido pretendido por el peticionario, no quiere decir que la entidad fue renuente a atender los puntos puestos a su consideración.

Para dar respuesta al interrogante formulado, lo primero que debe señalarse en este caso, es que Colpensiones inició un proceso de cobro coactivo al señor Marcial Navarro Bazurto, el cual se archivó al ponerse en conocimiento de la entidad el fallecimiento de éste; no obstante, sus herederos, entre ellos el accionante han buscado continuar con el trámite para no afectar los derechos prestacionales de quienes prestaron servicios al causante.

Con ese fin han acudido al fondo pensiones en orden a regularizar los aportes de los trabajadores afectados, siendo una de sus actuaciones, precisamente la petición que se radicó el 27 de octubre de 2021, cuyas pretensiones fueron anotadas en precedencia.

Ahora, el trasfondo de esa petición radica en que, con antelación, el accionante solicitó a Colpensiones la depuración de la deuda, para lo cual la entidad, según se indica en derecho petición que se denuncia desatendido, le contestó en comunicación de fecha **15 de julio de 2021** que el referido empleador presenta deuda presunta, y que ello se debe a que *i)* no realizó el pago de aportes pensionales o *ii)* no efectuó el registro de la novedad de retiro ante la entidad y, seguidamente le hizo entrega del estado de cuenta actualizado con corte a 15 de julio de 2021 para que realizara las validaciones y procediera con la depuración de la información, poniéndole de presente que en caso de confirmar que la deuda presunta por parte de algunos trabajadores corresponde a la ausencia de pago y/o a que omitió informar la novedad de retiro, la única forma de cancelar la obligación patronal es a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aporte – Pila.

**También se le informó que de confirmar que tiene deuda real, lo que correspondía era solicitar la liquidación de los comprobantes de pago referenciados para cada uno de los periodos en deuda a la Dirección de Ingresos por Aportes.**

De acuerdo con lo anterior, si bien no obra en el expediente prueba de la existencia de esta comunicación por parte de Colpensiones, el hecho de que la entidad, al momento de vincularse a la litis, no haya controvertido el contenido de la petición, permiten tener por ciertas las afirmaciones contenidas en el mismo, de modo que pude concluirse que, al haber solicitado el señor Alejandro Navarro González en el escrito de fecha **27 de octubre de 2021**, la liquidación de los comprobantes de pago antes referidos, significa que confirmó la existencia de la deuda real, misma que incluso el Fondo de Pensiones anuncia en su escrito de fecha 7 de enero de 2022, cuando le indica que al “***realizar la validación en el sistema donde se pudo establecer que a la fecha presenta deuda real por los periodos 1998/06 a 2013/12***”, haciéndole notar que “***la deuda real se origina por pagos realizados de manera extemporánea en los que se omitió el pago de los correspondientes de (sic) intereses de mora o el no pago del Fondo de Solidaridad Pensional en general por pagos incompletos. Igualmente puede originarse por errores u (sic) inconsistencias en la liquidación***”, pasando enlistar los casos en que se presenta tales situaciones. (Negrilla para resaltar).

En ese sentido entonces, debió proceder la entidad, a través de la Dirección de Ingresos por Aportes - *dependencia a la que iba dirigida la solicitud*-, a la liquidación de los comprobantes de pago referenciados para cada uno de los periodos en deuda o en su defecto, debió indicar las razones por las cuales no era procedente realizar tal cálculo, pero al respecto, en la respuesta ofrecida el 7 de enero de 2022 solo señaló que “***Si confirma que tiene deuda real pendiente, lo invitamos a solicitar la liquidación de los comprobantes de pago referenciado para cada uno de los periodos en deuda a la Dirección de Ingresos por Aportes”,*** trámite que precisamente es el que le está solicitando el accionante.

También es del caso señalar que el señor Navarro González le solicitó a la misma dependencia –*Dirección de Ingresos por Aporte-* “*Se proceda a remitir los Sticker para pago o en su defecto las instrucciones de cómo realizar el pago de la liquidación de la Deuda Real*”, respecto a lo cual nada dijo la entidad siendo necesaria su definición, toda vez que el actor ha puesto en conocimiento de Colpensiones la imposibilidad de actuar por medio de la plataforma del Portal WEB del aportante, debido a que el causante no estaba registrado y en su calidad de heredero no ha podido crear el usuario debido a que se deben responder preguntas de seguridad que desconoce, al paso que considera que podría estar incurriendo en una conducta delictual que también generaría inconsistencias en el sistema al tratar de ingresar a una persona fallecida.

Respecto a la deuda presunta, observa la Sala que existe claridad en el hecho de que el accionante debe acreditar la existencia de la relación laboral y las fechas de ingreso y de retiro de los trabajadores, con el fin de que Colpensiones pueda establecer si la deuda que se reporta obedece a: *i)* ausencia de pago de aportes, *ii)* falta del registro de la novedad de retiro y/o *iii)* inexistencia de afiliación y, en el caso particular de la señora María Ascención Parra Segura, lo que corresponde es que se establezca el tipo de vinculación que tiene, pues registra tipo 1 y tipo 3, que corresponde a empleado independiente y servicio doméstico, respectivamente, lo cual genera una inconsistencia en el sistema.

De acuerdo con lo anterior, de conformidad con los objetivos que guían a Colpensiones respecto a la determinación y depuración de la deuda real y presunta, esta Sala considera que existe vulneración del derecho de petición del cual es titular el señor Navarro González, toda vez que, a pesar de estarse requiriendo por el actor que se le facilite el cumplimiento de las obligaciones de su difunto padre, no ha dado respuesta clara y de fondo a la petición que él elevara el 27 de octubre de 2021, por lo que, se revocará la sentencia impugnada y en su lugar, se dispondrá la protección de tal garantía y se ordenará a Colpensiones, a través de la Directora de Ingresos por Aportes, doctora María Isabel Hurtado Saavedra que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación que se le haga del presente proveído proceda a dar respuesta útil a la solicitud elevada por el tutelante el día 27 de octubre de 2021, esto es, disponiendo la expedición de los comprobantes solicitados o, en su defecto, informando las razones por las cuales no puede realizar dicho trámite. También deberá orientar al actor respecto a cómo puede acceder al Portal WEB del aportante o, en caso de ello no ser posible, deberá indicarle por qué medio debe realizar los pagos de las obligaciones patronales a cargo del causante Marcial Navarro Bazurto.

En virtud de lo anterior, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución

**RESUELVE:**

**Primero: REVOCAR** la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito el día 2 de febrero de 2022.

**Segundo: AMPARAR** el derecho fundamental de petición de titularidad del señor ALEJANDRO NAVARRO GONZÁLEZ.

**Tercero: ORDENAR** a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES-** a través de la Directora de Ingresos por Aportes, doctora María Isabel Hurtado Saavedra que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación que se le haga del presente proveído proceda a dar respuesta útil a la solicitud elevada por el tutelante el día 27 de octubre de 2021, esto es, disponiendo la expedición de los comprobantes solicitados o, en su defecto, informando las razones por las cuales no puede realizar dicho trámite. También deberá orientar al actor respecto a cómo puede acceder al Portal WEB del aportante o, en caso de ello no ser posible, deberá indicarle por qué medio debe realizar los pagos de las obligaciones patronales a cargo del causante Marcial Navarro Bazurto.

**Cuarto: NOTIFICAR**a las partes la presente decisión por el medio más expedito.

**Quinto: ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y Cúmplase.

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

Magistrada

**GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrado