

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**



Bogotá D. C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Proceso:	ACCIÓN DE TUTELA
Radicación:	11001-33-35-013-2024-00105
Demandante:	MARTHA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
Demandado:	COLPENSIONES Y CONFOLDOS
Asunto:	FALLO

*Procede el Despacho a resolver la acción de tutela impetrada por la señora **MARTHA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ**, en nombre propio, contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES** (en adelante **COLPENSIONES**) y la **AFP COLFONDOS S.A. PENSIONES Y CESANTÍAS** (en adelante **COLFONDOS**), por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.*

ANTECEDENTES

1. Petición.

*La señora **MARTHA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ**, en ejercicio de la acción de tutela, solicita la protección sus derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social y mínimo vital, que estima vulnerados, por una parte, por **COLFONDOS**, al no haber realizado el trámite de su bono pensional para efectos del reconocimiento de su pensión de vejez, que viene solicitando desde noviembre de 2021, aduciendo que existían inconsistencias en su historia laboral por un traslazo que se presentaba de los días 1 a 2 de octubre de 1996, y por otra, por **COLPENSIONES**, al no haber dado respuesta de fondo a la petición elevada el 22 de diciembre de 2023, con la cual peticionó que se diera respuesta definitiva a la solicitud de aclaración de su historia laboral presentada por COLFONDOS el 25 de septiembre anterior. En consecuencia, pretende se ordene a COLFONDOS expedir y trasladar su bono pensional para continuar con el trámite de su pensión de vejez, y a COLPENSIONES dar respuesta a la mencionada solicitud del 22 de diciembre de 2023.*

2. Situación fáctica

La accionante sustenta la presente acción de tutela en los siguientes hechos:

- Que el 3 de noviembre de 2021 solicitó a COLFONDOS dar inicio al proceso de reconocimiento de bono pensional, teniendo en cuenta que habían algunos periodos

que no habían sido reportados por el ISS, la cual fue reiterada el 19 de abril de 2022, ante la falta de respuesta.

- Que el 2 de mayo de 2022 COLFONDOS le informó sobre el error que se registraba en los tiempos con el empleador "DAS", por lo que esa AFP había solicitado la corrección del certificado CETIL¹.

- Que el 26 de junio de 2022, cuando se acercó a las oficinas de COLFONDOS a preguntar sobre aquel trámite, le informaron que la corrección había sido objeto de glosa y que aún se encontraba en trámite por parte del CETIL.

- Que mediante correo electrónico del 24 de agosto de 2022, COLFONDOS le indicó que su historia laboral para bono pensional se encontraba en trámite con las entidades que debían reportar los periodos en que había laborado en cada una de ellas, las cuales, a su vez, contaban con 60 días hábiles para certificar los tiempos laborados.

- Que el 9 de febrero de 2023 solicitó al Archivo Central de la Nación la emisión del certificado CETIL, teniendo en cuenta que había laborados de forma ininterrumpida en el DAS del 7 de marzo de 1995 al 30 de abril de 2007. En virtud de ello, el 21 de marzo de 2023 aquella entidad le informó que desde el 29 de diciembre de 2022 había enviado a COLFONDOS en certificado CETIL.

- Que el 6 de marzo de 2023 elevó una nueva petición ante COLFONDOS, solicitando validar y expedir certificación en la que constara que por el periodo comprendido entre el 7 de marzo de 1996 y el 31 de octubre de 1996, el responsable de sus aportes era el ISS, y "(...)" para los tiempos posteriores 23/09/1996 (...)" el responsable era el RAIS. Esa petición fue reiterada el 4 de abril siguiente.

- Que el 21 de abril de 2023 COLFONDOS dio respuesta a dichas peticiones indicando que la solicitud de corrección del certificado CETIL se había realizado con el objeto de asignar como responsable a COLPENSIONES del reconocimiento del periodo comprendido entre el 7 de marzo de 1995 y el 2 de octubre de 1996, al presentarse traslapo en los tiempos laborados.

- Que pese a ello, en la certificación CETIL se anota con claridad que sus aportes se realizaron al ISS hasta el 30 de septiembre de 1996, y al RAIS del 1° de octubre de 1996 en adelante.

¹ Certificación Electrónica de Tiempos Laborados.

- Que el 23 de mayo de 2023 presentó un nuevo derecho de petición ante COLFONDOS, requiriendo, por una parte, que se le diera trámite prioritario a su bono pensional, teniendo en cuenta que venía solicitándolo desde el 3 de noviembre de 2021, y que en el certificado CETIL se evidenciaban los aportes realizados a esa AFP, y por otra, se le reconociera la pensión de vejez.
- Que el 6 de junio de 2023 COLFONDOS contestó la anterior petición indicándole que luego de validar en su sistema y de acuerdo con lo repostado en la página de OBP² del Ministerio de Hacienda, se encontraban adelantando las gestiones para que el DAS “procediera favorablemente con la correspondiente certificación válida para bono pensional”, por lo que una vez su historia laboral estuviese actualizada, se continuaría con el trámite de su derecho pensional.
- Que con sentencia de tutela del 14 de septiembre de 2023, el Juzgado 14 Penal del Circuito de Bogotá amparó su derecho fundamental de petición, ordenando a COLFONDOS dar respuesta de fondo, clara, precisa y de fondo a los derechos de petición que había presentado el 19 de abril de 2022 y el 4 de abril y 23 de mayo de 2023, en las que solicitaba la corrección de su historia laboral, el traslado del bono pensional y, posteriormente, el reconocimiento pensional.
- Que con comunicación del 20 de octubre de 2023, COLFONDOS le informó que su historia laboral presentaba una inconsistencia identificada con la glosa N° 3852, en virtud de la cual se solicitó la corrección del certificado CETIL por cuanto existía traslapo en los periodos del 1° al 2 de octubre de 1996, por lo que se encontraban a la espera de la confirmación por parte de COLPENSIONES para modificar la certificación y, posteriormente, proceder a solicitar a la OBP la corrección de aquella glosa y así finalizar el trámite de reconstrucción de su historia laboral.
- Que el 22 de diciembre de 2023 presentó derecho de petición ante COLPENSIONES solicitando se diera respuesta definitiva al requerimiento efectuado por COLFONDOS, sobre la supuesta inconsistencia que se presentaba en su historia laboral al existir un traslado en octubre de 1996.
- Que el 17 de enero de 2024 COLPENSIONES le informó que, según los reportes suministrados, esa entidad había recibido los aportes y el archivo de la historia laboral por parte de COLFONDOS, correspondiente al ciclo 1996/10 cotizado al RAIS, pero el cargue los mismos y hacía mediante procesos automáticos establecidos por las diferentes AFP, por lo que se encontraba en curso el proceso

² Oficina de Bonos Pensionales.

de validación de la información recibida, y en el evento de nuevo evidenciar inconsistencia se daría de inicio las actividades tendientes a normalizar su historia laboral, lo que, aduce, no es una respuesta de fondo.

3. Actuación Procesal

3.1. Mediante auto del 10 de abril de 2024 este despacho avocó el conocimiento de la presente acción de tutela, ordenando notificar a los presuntos funcionarios responsables de las autoridades accionadas, esto es, al **DIRECTOR DE HISTORIA LABORAL** de **COLPENSIONES** y al **REPRESENTANTE LEGAL** de **COLFONDOS**, con traslado de la demanda y sus anexos para que ejercieran el derecho de defensa, y como prueba, se le solicitó al primero que informara el trámite o estado de la petición elevada por la accionante el 22 de diciembre de 2023, y al segundo, rindiera un informe sobre los hechos de la presente acción de tutela.

3.2. COLPENSIONES, mediante oficio N° 2024_6868917 del 15 de abril de 2024, contestó la tutela así:

Menciona que el 25 de septiembre de 2023 la AFP COLFONDOS le solicitó validar los ciclos de cotización 1996/10 de la accionante, realizadas por el DAS, por cuanto se estaba generando una inconsistencia en los tiempos válidos para bono pensional ya que se presentaba como ciclo doble. En respuesta a ello, COLPENSIONES le informó a esa AFP que, verificadas sus bases de datos, se lograba evidenciar el que mencionado ciclo se encontraba correctamente en la historia laboral, y que esos aportes ya habían sido devueltos a COLFONDOS, por lo que, de ser procedente, el afiliado debía dirigirse a esa AFP y generar la verificación y/o solicitud que correspondiera.

Posteriormente, la señora HERNÁNDEZ presentó derecho de petición el 22 de diciembre de 2023, con el cual solicitó se diera respuesta a la petición elevada por COLFONDOS. Esta solicitud fue contestada el 17 de enero de 2024, indicándole a la peticionaria que COLPENSIONES había recibido los aportes y el archivo de su historia laboral por parte de COLFONDOS, correspondiente al ciclo 1996/10, cotizado al RAIS, pero como el cargue de esos documentos se realizaba a través de procesos automáticos establecidos por las AFP, se encontraba en curso el proceso de validación de la información recibida y, en el evento de no presentar inconsistencias, se daría inicio a las actividades tendientes a normalizar su historia laboral.

Refiere, además, que “(...) el caso será escalado a la dirección competente a efectos de que validar (sic) el estado actual de la petición del actor (sic) y una vez se cuente con insumo se pondrá en conocimiento del actor y de su despacho (...)”³.

Aduce que la acción de tutela no es el medio idóneo para el “estudio del derecho deprecado por el accionante”, pues cuenta con otros mecanismos administrativos y judiciales para garantizar su materialización, sin que, por otro lado, hubiese acreditado la existencia de amenaza de perjuicio irremediable. Por ello, solicita se declare improcedente el amparo deprecado al no cumplir con los requisitos previstos en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991.

3.3. La AFP COLFONDOS, a través de memorial fechado el 15 de abril de 2024, dio respuesta a la presente tutela en los siguientes términos:

Discurre, inicialmente, que lo pretendido por la accionante desnaturaliza la acción de tutela, ya que, al contar con otros medios para materializar las pretensiones incoadas, se desconoce que el amparo es un mecanismo subsidiario y residual, máxime cuando no se probó la existencia de perjuicio irremediable que amerite la intervención del juez de tutela.

Informa cuáles son los trámites que debe surtir esa AFP previo al reconocimiento de prestaciones económicas, luego de lo cual señala que la señora HERNÁNDEZ se encuentra en la primera etapa, que corresponde a la asesoría para normalizar su historia laboral y su cuenta de ahorro individual, a la cual se le asignó el radicado ASE-79364. En desarrollo de esa etapa se está realizando la actualización de la historia laboral de la actora válida para bono pensional, ya que el 14 de marzo de 2024 se le envió una copia de esta para que la firmara, sin que se hubiese recibido ese documento firmado en esa entidad.

Aduce que la firma de la historia laboral para bono es de vital importancia para esa AFP, pues según lo exigido por la OBP del Ministerio de Hacienda, aquellas administradoras no podrán proceder con la redención del bono pensional si el afiliado no está conforme con los tiempos establecidos en su historia laboral. Debido a ello, para proceder con el trámite de ese bono es necesaria la autorización de la señora HERNÁNDEZ a través de la firma del documento que le fue enviado. Una vez se reciba esa firma, esa AFP deberá reportar el bono ante la OBP del Ministerio de Hacienda con el fin de iniciar los trámites de su redención con la Nación y

³ Párrafo primero, página 3 de la contestación de la tutela de COLPENSIONES.

COLPENSIONES, quienes, a su vez, tienen 90 días para aprobar la solicitud de cobro. Hasta que esas entidades no cancelen el respectivo valor, esa AFP no podrá reportarlo a la cuenta de ahorro individual de la accionante, pues esos dineros serán una expectativa, no una realidad.

Por lo expuesto, considera que esa AFP se encuentra imposibilitada para realizar el estudio pensional deprecado por la accionante, ya que, reitera, su proceso se encuentra en la etapa de firma de historia laboral válida para bono.

Estima que ordenar lo solicitado por la actora desnaturalizaría la acción de tutela, no solo porque a través de esta busca el reconocimiento de prestaciones económicas, sino porque esa AFP no puede continuar con el trámite del bono pensional de la señora HERNÁNDEZ hasta que no cuente con su firma en la historia laboral válida para bono.

Solicita que se declare improcedente el amparo deprecado por incumplir con el carácter subsidiario y residual de esta acción, o en su defecto, se niegue ante la inexistencia de transgresión de los derechos de la actora. Asimismo, en caso de accederse, se deberá vincular al presente proceso a la OBP del Ministerio de Hacienda y a COLPENSIONES para emitir una orden condicionada, en la que se ordene, en primera medida, que la accionante firme su historia laboral válida para pensión, y, posteriormente, se exhorte a esas otras entidades para que adelanten las gestiones correspondientes que permitan que esa AFP realice el estudio pensional de la accionante.

4. Pruebas.

Como pruebas relevantes recaudadas en el expediente se destacan las siguientes:

- Copia del certificado CETIL de la señora MARTHA HERNÁNDEZ en el que se anota que laboró en el DAS del 7 de marzo de 1995 al 30 de abril de 2007, y que en ese periodo, del 7 de marzo de 1995 al 30 de septiembre de 1996 estuvo afiliada al ISS, luego de lo cual, a partir del 1° de octubre de 1996, pasó a estar afiliada al RAIS.

- Copia de los desprendibles de nómina del DAS de agosto, septiembre, octubre y noviembre de 1996, donde se evidencia, entre otras cosas, que los aportes pensionales de la señora HERNÁNDEZ para agosto y septiembre se realizaron al ISS, y los de octubre y noviembre a COLFONDOS.

- Copia del reporte de semanas cotizadas de la señora MARTHA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, donde consta, entre otras cosas, que el extinto DAS realizó cotizaciones a su favor de marzo de 1995 a octubre de 1996, pero que el aporte efectuado para el ciclo "199610" había sido devuelto a COLFONDOS el 21 de diciembre de 2009, mediante referencia de pago N° 9409710Q30L020.

- Copia de la sentencia de tutela proferida el 14 de septiembre de 2023 por el Juzgado 14 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, mediante la cual, luego de amparar los derechos fundamentales de petición y seguridad social de la señora MARTHA HERNÁNDEZ, ordenó a COLFONDOS dar respuesta de fondo, clara, precisa y congruente a las peticiones elevadas por aquella el 19 de abril de 2022, 4 de abril y 23 de mayo de 2023, con las que solicitaba la corrección de su historia laboral para solicitar el traslado del bono pensional y, posteriormente, se continuara con el trámite de reconocimiento pensional, teniendo en cuenta que los ciclos de marzo de 1993 a septiembre de 1996, con el empleador DAS, ya habían sido cargados por parte de COLPENSIONES.

- Copia de la comunicación N° 0001553733 del 20 de octubre de 2023, mediante la cual COLFONDOS le informó a la señora HERNÁNDEZ, entre otras cosas, que el área de reconstrucción de bonos pensionales de esa AFP había solicitado corregir la certificación debido a que su historia laboral presentaba inconsistencias en la glosa 3852, por el periodo del 1 al 2 de octubre de 1996, en el cual se presentaba traslape. Por ello, el 25 de septiembre de 2023 se había solicitado dicha corrección a COLPENSIONES, para, posteriormente, proceder a solicitar a la OBP la corrección de aquella glosa y así finalizar el trámite de reconstrucción de su historia laboral.

- Copia del derecho de petición radicado el 22 de diciembre de 2023, bajo el número 2023_20554038, con el cual la señora MARTHA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ solicitó a COLPENSIONES, por una parte, se diera respuesta definitiva a la solicitud elevada por COLFONDOS el 25 de septiembre de 2023, bajo el radicado N° 2023_16152540, relativa a la supuesta inconsistencia que se presentaba para el periodo de octubre de 1996, en el que existía un supuesto traslape, y por otra, se expidiera la certificación definitiva para que COLFONDOS pudiera solicitar a la oficina de OBP la corrección de la glosa 3582.

- Copia del oficio BZ2023_20570040-3529911 del 17 de enero de 2024, con el cual COLPENSIONES le informó a la señora HERNÁNDEZ que había recibido los

aportes y el archivo de su historia laboral por parte de COLFONDOS, correspondiente al ciclo 1996/10, cotizado al RAIS, pero como el cargue de esos documentos se realizaba a través de procesos automáticos establecidos por las AFP, se encontraba en curso el proceso de validación de la información recibida y, en el evento de no presentar inconsistencias, se daría inicio a las actividades tendientes a normalizar su historia laboral.

- Copia de la historia laboral válida para bono de la señora MARTHA HERNÁNDEZ, expedida por COLFONDOS el 15 de abril de 2024, en la que se anota como historia válida para bono pensional, entre otras, las labores desarrolladas por aquella en el DAS desde el 7 de marzo de 1995 hasta el "(...) 03/09/1996 (...)", y como historia no válida las labores desarrolladas en esa misma entidad del 1° al 31 de octubre de 1996, en cuya observación se anotó "(...) HISTORIA REPORTADA POR COLPENSIONES INDICANDO QUE YA SE REALIZO (sic) LA DEVOLUCION (sic) DE APORTES, NO ES VALODA PARA BONO (...)"

- De acuerdo con la constancia suscrita por el profesional universitario de este juzgado, de fecha 22 de abril de 2024, cargada en la plataforma SAMAI, se comunicó ese día con la accionante para preguntarle si había recibido la historia laboral para bono que COLFONDOS aducía le había remitido para su firma desde 14 de marzo de 2024, a lo que manifestó que solo había recibido un documento por parte de esa AFP el 14 de abril de 2024, el cual, además, a su juicio, estaba errado, pues se solicitaba el bono pensional hasta el 15 de agosto de 1996, y no hasta el 30 de septiembre de ese mismo año, sin que tampoco evidenciara si se había solucionado el supuesto traslape de octubre de 1996.

CONSIDERACIONES

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, es competente este despacho judicial para conocer de la presente acción de tutela.

La acción de tutela fue instituida en el artículo 86 de la Constitución Política, con la finalidad de proteger los derechos constitucionales fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en la forma señalada por la ley.

No obstante lo anterior, la acción de tutela, conforme se ha reiterado, no es un mecanismo capaz de reemplazar las actuaciones rituales preestablecidas, como que tampoco las desplaza, sino que se trata, por el contrario y en razón de su naturaleza misma, de una actuación residual, precisamente cuando los afectados estén desprovistos de cualquier otro medio de defensa judicial.

Este remedio extraordinario de protección de los derechos fundamentales de rango de constitucional tiene operancia mediante un procedimiento preferente y sumario, con la intervención del aparato jurisdiccional a través de cuyos pronunciamientos deben tomarse las medidas necesarias para su efectiva protección.

2. Problema jurídico.

*En primer lugar, debe precisarse que, aunque la accionante invoca como vulnerados únicamente sus derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social y mínimo vital, lo cierto es que de la concreta descripción de los hechos y de las pretensiones de la demanda, se evidencia que también podrían resultar conculcados sus derechos **al habeas data y de petición**, pues, por una parte, se aprecia que la omisión en el trámite del bono pensional de la actora se debe a una imprecisión en la información que registra en su historia laboral pensional, y por otra, en principio, existe una petición elevada por la demandante irresoluta por COLPENSIONES. Por consiguiente, en el presente caso se analizará la presunta vulneración o amenaza de este último derecho, aunque no fue expresamente invocado, junto con los demás derechos que se estiman transgredidos, en atención a que el juez de tutela tiene la facultad de fallar extra o ultra petita.*

Así lo ha admitido la jurisprudencia constitucional al afirmar que en materia de tutela, existe la posibilidad de que el juez pueda ordenar la protección judicial de uno o más derechos fundamentales que se encuentren presuntamente conculcados, así el accionante no lo hubiese pedido expresamente en la acción de tutela, dado que por la naturaleza de la misma el juez no debe circunscribirse únicamente a las pretensiones que cualquier persona exponga en la respectiva demanda, sino que su labor debe estar encaminada a garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales. Por ello, considera que no sólo resulta procedente, sino que en algunas ocasiones se torna indispensable que los fallos sean extra o ultra petita; lo contrario, equivaldría a que la administración de justicia tendría que desconocer el mandato contenido en el artículo 2º superior y el espíritu mismo de la

Constitución Política, y, por ende, los derechos constitucionales fundamentales como el cimiento del Estado Social de Derecho.

Precisado lo anterior, se advierte que en el sublite se presentan dos problemas jurídicos, a saber:

(i) Determinar si COLFONDOS vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social, mínimo vital y habeas data de la accionante, en el trámite de bono pensional previo a decidir sobre el reconocimiento de la pensión de vejez deprecada por esta.

(ii) Establecer si COLPENSIONES transgredió el derecho fundamental de petición de la actora al no emitir una respuesta de fondo a la petición elevada por esta el 22 de diciembre de 2023, en la que peticionó que esa entidad resolviera la solicitud elevada por COLFONDOS el 25 de septiembre de 2023, relativa a la supuesta inconsistencia que se presentaba en su hoja de vida para bono en el periodo de octubre de 1996.

2.1. De los derechos posiblemente comprometidos.

2.1.1. Derecho al debido proceso.

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política⁴, el derecho al debido proceso, se aplicará tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas, lo que implica que los procedimientos y actuaciones de las autoridades públicas queden sujetas a los preceptos y mandatos constitucionales y legales que correspondan según el caso.

Según interpretación del máximo tribunal constitucional el debido proceso “comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso

⁴ **ARTICULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales”⁵

Por ello, se ha entendido que el núcleo esencial del derecho al debido proceso parte del principio de legalidad, como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones de las autoridades judiciales y administrativas, quienes están obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas las garantías constitucionales básicas como son el derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, etc.

Adicionalmente, se tiene sentado que las garantías que se desprenden del derecho al debido proceso en general, las constituyen: i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.

2.1.1.1. Del derecho al debido proceso administrativo.

Particularmente, este derecho se ha definido como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, con el objeto de cumplir fines de “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”⁶.

Respecto a la concepción y las facetas que comprende al debido proceso administrativo, la Corte Constitucional en reciente sentencia T-262 de 2019

“(…)

En relación con la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo, la sentencia T-196 de 2003, señaló que este “implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación”.

⁵ Sentencia C-383 de 2000

⁶ Sentencia C-980 de 2010.

Igualmente, **el debido proceso no solo se refiere a los actos definitivos de la administración, sino también a las actuaciones intermedias**, así las cosas la jurisprudencia ha señalado que *“la tutela del derecho al debido proceso no se dirige a proteger el riguroso seguimiento de reglas de orden simplemente legal, sino el manejo de reglas procesales para tomar decisiones que puedan justificarse jurídicamente, es decir, hay que ver el debido proceso desde el ámbito constitucional y no desde el simplemente legal”*⁴⁶.

Por ello, la órbita del derecho fundamental al debido proceso se divide en dos esferas de obligatorio cumplimiento, **la primera, la relacionada con la garantía de ser juzgado por el juez natural, de conformidad con las normas propias de cada juicio, haciendo uso del derecho de contradicción y defensa, obteniendo decisiones ceñidas al ordenamiento jurídico y que las mismas sean tomadas en un plazo razonable**⁴⁷, esto es, teniendo en cuenta la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de la autoridad. (...)

Y **la segunda**, busca que el ciudadano conozca el procedimiento de los actos intermedios y que los mismos no dependan de la discrecionalidad de la administración, de tal suerte que tenga claridad sobre los trámites y los requisitos dentro del procedimiento que enfrentará.

(...)

Sobre este particular, la Sentencia C-640 de 2002 estableció *“partir de una concepción del **procedimiento administrativo** que lo entiende como un **conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.***

(...)” - Negrilla fuera de texto.

En tal sentido, se puede concluir que el procedimiento administrativo considerado un conjunto de actos independientes pero a la vez conectados para producir una decisión administrativa definitiva, en sus facetas de obligatorio cumplimiento, ya sea desde la óptica interna de las garantías propias y básicas que comprende el mismo, o desde la externa referida al conocimiento de los procedimientos por parte de los destinatarios, debe respetar en cada acto necesariamente los postulados procesales del derecho constitucional al debido proceso, y los principios que regula función pública.

Por consiguiente, se concluye que cuando dichas pautas fundamentales son inobservadas se está frente a un ejercicio arbitrario del poder que traduce en afectación al contenido esencial de la garantía al debido proceso administrativo, pues con ello se desconocen los parámetros impuestos por el ordenamiento constitucional.

2.1.2. Del derecho a la seguridad social.

*En cuanto a la **seguridad social** en condiciones dignas y justas⁴, debe mencionarse que su alcance y contenido se ha definido, de manera progresiva, con cada uno de los pronunciamientos proferidos por la Corte Constitucional al interpretar y aplicar sistemáticamente el preámbulo y los artículos 1º y 48 de la Carta Política. Así ha considerado que la seguridad social es aquel derecho de todas las personas que se concreta en virtud del vínculo establecido con arreglo a la ley y que tiene una relación directa con el derecho al trabajo (artículo 25 CP), por cuanto constituye una garantía a favor de quienes contraen o han mantenido una relación laboral.*

*Por ello, ha indicado que el derecho fundamental a la **seguridad social** ampara a las personas que se encuentran en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que les permitan llevar una **vida digna** a causa de contingencias como la vejez, el desempleo, la enfermedad, la incapacidad laboral y/o la muerte; y aunque la seguridad social tiene un carácter prestacional o económico, esto no da lugar a excluirlo de su reconocimiento como fundamental, por cuanto todo derecho previsto en la Constitución, sin distinción alguna, tiene esa calidad.*

2.1.3. Derecho al mínimo vital.

El derecho al mínimo vital, si bien no se encuentra literalmente consignado en la lista de derechos que consagra la Constitución Política, lo cierto es que el mismo ingresó a nuestro ordenamiento jurídico por interpretación de la Corte Constitucional, que valiéndose de la denominada “cláusula de derecho innominados”, contenida en el artículo 94 Superior, la cual prescribe que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Carta y los convenios internacionales, no deben entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en la Constitución, le otorgó la connotación de derecho fundamental.

El mínimo vital ha sido definido por la Corte Constitucional como “(...) un derecho fundamental que tiene como característica ser cualitativo, por lo que supone que cada quien viva de acuerdo al estatus adquirido durante su vida. Sin embargo, esto no significa que cualquier variación en los ingresos implique necesariamente una vulneración de este derecho. Por el contrario, existe una carga soportable para cada persona, que es mayor entre mejor haya sido la situación económica de cada quien.

Por esto, entre mayor sea el estatus socioeconómico, es más difícil que variaciones económicas afecten el mínimo vital y, por ende, la vida digna (...)”⁷.

Como se vio, el mínimo vital se encuentra en directa relación con el derecho fundamental a la vida digna, los cuales, a su vez, guardan íntima dependencia con el principio de la dignidad humana, el cual constituye un pilar del Estado Social de derecho y posee un triple núcleo esencial identificable.

La Corte Constitucional se ha referido al contenido del mínimo vital, como “(...) los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y su familia, no solamente en lo relativo a la alimentación y vestuario sino en lo referente a la salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto a factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponde a las necesidades más elementales del ser humano (...)”⁸; definición que fue reiterada en sentencia de unificación, al conceputar que “(...) constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional (...)”⁹.

2.1.4. Derecho al habeas data

El derecho de autodeterminación informática¹⁰ o habeas data, ha tenido un prolijo desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional. Esa Corporación, desde sus primera sentencias, ha indicado que el habeas data “(...) no es otra cosa que el derecho que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en banco de datos y archivos de entidades públicas y privadas (...)”¹¹. Pese a la claridad conceptual respecto al significado de este derecho, existió en la Corte divergencias respecto a su naturaleza, pues en un primer momento se consideró que: (i) se encontraba íntimamente relacionado con la eficacia del derecho a la intimidad¹²; (ii) luego, que era una manifestación del libre desarrollo de la personalidad, y, finalmente, (iii) que era un derecho autónomo derivado del artículo 15 de la Constitución¹³.

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-184 de 2009.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-011/98

⁹ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁰ Cataño, D., *Las Transformaciones de la Administración Pública y del derecho administrativo, Tomo I, Nudge + código. Una arquitectura digital para el precedente judicial*, Ed. Universidad Externado de Colombia, 2019, Bogotá, pp. 251.

¹¹ Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, sentencia del T-008 del 18 de enero de 1993.

¹² Cataño, D., *Las Transformaciones de la Administración Pública...*, Op. Cit., pp. 252

¹³ *Ibidem*.

Asentada jurisprudencialmente su naturaleza como derecho autónomo, la Corte Constitucional señaló que el derecho al habeas data faculta al titular de los datos personales a exigir de las administradoras de estos datos “(...) el acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización y certificación de los datos, así como la limitación en las posibilidades de divulgación, publicación o cesión de los mismos (...)”¹⁴.

Asimismo, esa Corporación, respecto a los elementos mínimos que constituyen el núcleo de ese derecho, señaló que “(...) al examinar de cerca el contenido esencial del derecho al habeas data, se advierte que este tiene como elementos centrales la posibilidad de conocer, rectificar y actualizar las informaciones que sobre una persona reposen en bancos de datos públicos o privados (...)”¹⁵. Igualmente, se estableció que su ámbito de protección está limitado a la información personal que reposa en las bases de datos o archivos¹⁶.

2.1.5. Del derecho de petición.

Con relación al derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, debe decirse que su naturaleza es la de un derecho público que faculta a las personas para acudir ante las autoridades, o las organizaciones privadas que establezca la ley, con miras a obtener pronta resolución a las solicitudes respetuosas que son de su competencia; es pues, una vía expedita de acceso directo a quienes en un momento dado llevan la representación de los intereses del Estado.

Así mismo, en desarrollo del artículo 23 de la Constitución Política, se expidió la Ley 1755 de 2015, mediante la cual se reglamentó el derecho de petición, la cual sustituyó, entre otros, los artículos 13 y 14 de la Ley 1437 de 2011 así:

“(...)”

Artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º Ley 1755 de 2015

Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma. Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-1011 de 2008.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-277 de 2015.

¹⁶ Cataño, D., *Las Transformaciones de la Administración Pública...*, Op. Cit., pp. 254.

recursos. El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

Artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º Ley 1755 de 2015 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.

(...)"

*Cabe anotar, además que el **derecho de petición presupone la existencia de un pronunciamiento pronto, oportuno, coherente e idóneo, que satisfaga integralmente lo reclamado por el petente, además, dicho pronunciamiento debe ser informado de forma eficaz al peticionario**; si no se cumple con estos requisitos se incurre en vulneración al derecho constitucional fundamental de petición.*

*Sin embargo, **el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso y, en esa medida, podrá ser negativa o positiva, de donde se sigue que la obligación del Estado no es acceder estrictamente a la petición, sino resolverla.***

En cuanto a la protección del derecho fundamental de petición, la Corte Constitucional en Sentencia T – 043 de 2009 dispuso:

"(...)

La respuesta al derecho de petición debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva. Reiteración de jurisprudencia.

Esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) **respetando el término previsto para tal efecto**; ii) **de fondo**, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorablemente a los intereses del peticionario; iii) **en forma congruente** frente a la petición elevada; y, iv) **comunicándole al solicitante**. Entonces, si emitida la contestación por el ente requerido, falla alguno de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado¹:

“Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna² a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.

El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta³. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental⁴.

(...)-*negritas y subrayas fuera de texto*-.

3. Caso concreto.

Reseñado lo anterior, se procede a resolver los dos problemas jurídicos planteados en precedencia (supra, numeral 2).

3.1. De la aparente transgresión de los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social, mínimo vital y habeas data de la accionante, por parte de COLFONDOS, en el trámite de su bono pensional.

De acuerdo con lo aseverado por la accionante en los hechos de la tutela, que no fueron controvertidos por COLFONDOS, y, por ende, se tendrán por ciertos¹⁷, se advierte que desde el 3 de noviembre de 2021 la accionante solicitó a esa AFP iniciar el trámite para el bono pensional con el que, eventualmente, se financiaría parte de su pensión de vejez. Esa petición fue reiterada el 19 de abril de 2022, lo cual se corrobora con el contenido de la sentencia de tutela proferida el 14 de septiembre de 2023 por el Juzgado 14 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, en la cual ordenó a COLFONDOS dar respuesta definitiva, entre otras peticiones, a esa del 19 de abril de 2022.

Con ocasión de aquellas peticiones, en un primer momento, COLFONDOS, el 2 de mayo de 2022, le indicó a la señora HERNÁNDEZ que existía un error en los tiempos que se registraban como laborados para el extinto “DAS”, por lo que se había solicitado la corrección del certificado CETIL. Luego de que COLFONDOS le hubiese manifestado a la accionante el 26 de junio y 24 de agosto de 2022, que aún se encontraba en curso la corrección del certificado CETIL para el trámite de su bono pensional, la señora HERNÁNDEZ, mediante petición radicada el 9 de febrero

¹⁷ En aplicación de la presunción de veracidad prevista en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

de 2023 bajo el número 2-2023-002604¹⁸, solicitó al Archivo Central de la Nación la emisión del certificado CETIL por sus periodos laborados en el DAS. En virtud de ello, el 21 de marzo de 2023, a través del oficio N° I-2023-01503, aquella entidad, por una parte, le informó que desde el 29 de diciembre de 2022 había enviado a COLFONDOS en los documentos requeridos, y por otra, le entregó el certificado solicitado, junto con las nóminas de agosto a noviembre de 1996.

Según esos últimos documentos, que fueron arrimados al plenario por la parte actora, la señora MARTHA HERNÁNDEZ laboró en el DAS del 7 de marzo de 1995 al 30 de abril de 2007, y que en ese periodo, del 7 de marzo de 1995 al 30 de septiembre de 1996 estuvo afiliada al ISS, luego de lo cual, a partir del 1° de octubre de 1996, pasó a estar afiliada al RAIS. Su paso del RPM al RAIS en octubre de 1996 se confirma con los desprendibles de nómina del DAS de agosto, septiembre, octubre y noviembre de 1996, en los que se advierte que los aportes pensionales de la señora HERNÁNDEZ para agosto y septiembre se realizaron al ISS, y los de octubre y noviembre a COLFONDOS.

Se tiene por cierto, además, que el 4 de abril de 2023 la señora HERNÁNDEZ solicitó a COLFONDOS, nuevamente, se adelantara el trámite de su bono pensional, en virtud de lo cual esa AFP, con comunicación del 20 de abril siguiente, le indicó que se estaban adelantando los trámites necesarios para asignar a COLPENSIONES como responsable del reconocimiento de los periodos del 7 de marzo de 1995 al 2 de octubre de 1996, debido a que algunos de ellos (octubre) se presentaba un traslapo.

Está acreditado¹⁹, asimismo, que con petición radicada el 23 de mayo de 2023, bajo el número 230523-001460, la señora HERNÁNDEZ solicitó a COLFONDOS, nuevamente, se diera “(...) trámite prioritario a mi Bono Pensional el cual estoy solicitando desde el 3 de noviembre de 2021, y fue expedido por el Archivo General de la Nación el 29 de diciembre de 2022 (...) Acto seguido iniciar el trámite de reconocimiento de pensión de vejez (...)”. Con comunicación del 6 de junio siguiente, aquella AFP contestó la solicitud de la actora informándole que se encontraban adelantando las gestiones “(...) a fin de que la entidad DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD proceda favorablemente con la correspondiente certificación válida para bono pensional (...)”, por lo que, una

¹⁸ Esta información se extrae de las capturas de pantalla que se encuentran en la solicitud que la accionante elevó a COLPENSIONES el 22 de diciembre de 2023.

¹⁹ Esta información también se extrae de las capturas de pantalla que se insertaron en la petición que la actora presentó ante COLPENSIONES el 22 de diciembre de 2023.

vez su historia laboral se encontrara actualizada, procederían a solicitar su aprobación de emisión de bono pensional.

Se demostró que posteriormente, la señora HERNÁNDEZ interpuso acción de tutela contra COLFONDOS, la cual fue fallada el 14 de septiembre de 2023 por el Juzgado 14 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá. En esa providencia, se ampararon los derechos fundamentales de petición y seguridad social de la señora HERNÁNDEZ, y, en consecuencia, se ordenó a COLFONDOS dar respuesta de fondo, clara, precisa y congruente a las peticiones elevadas por aquella el 19 de abril de 2022, 4 de abril y 23 de mayo de 2023, con las que solicitaba la corrección de su historia laboral para solicitar el traslado del bono pensional y, posteriormente, se contuara con el trámite de reconocimiento pensional, teniendo en cuenta que los ciclos de marzo de 1993 a septiembre de 1996, con el empleador DAS, ya habían sido cargados por parte de COLPENSIONES.

Igualmente, se halló probado que mientras aquella tutela se encontraba en curso, COLPENSIONES le hizo llegar a la señora HERNÁNDEZ, mediante oficio del 6 de septiembre de 2023, copia de su reporte de semanas cotizadas, en el cual se evidencia, entre otras cosas, que el extinto DAS realizó cotizaciones a su favor de marzo de 1995 a octubre de 1996, pero que el aporte efectuado para el ciclo "199610" había sido devuelto a COLFONDOS el 21 de diciembre de 2009, mediante referencia de pago N° 9409710Q30L020.

Está probado que COLFONDOS, luego de que la señora HERNÁNDEZ iniciara incidente de desacato en su contra por incumplir con la orden de tutela emitida por el citado juzgado, expidió la comunicación N° 0001553733 del 20 de octubre de 2023, con la cual le indicó a la accionante que el área de reconstrucción de bonos pensionales de esa AFP había solicitado corregir la certificación debido a que su historia laboral presentaba inconsistencias en la glosa 3852, por el periodo del 1 al 2 de octubre de 1996, en el cual se presentaba traslapo. Por ello, el 25 de septiembre de 2023 se había solicitado dicha corrección a COLPENSIONES, para, posteriormente, proceder a solicitar a la OBP la corrección de aquella glosa y así finalizar el trámite de reconstrucción de su historia laboral.

Según lo informó COLPENSIONES al contestar la presente acción, dio respuesta al requerimiento realizado por COLFONDOS informándole que, verificadas sus bases de datos, el referido ciclo (octubre de 1996) se encontraba correctamente en la historia laboral de la señora HERNÁNDEZ, y que esos aportes ya habían sido

devueltos a COLFONDOS, por lo que, de ser procedente, el afiliado debía dirigirse a esa AFP y generar la verificación y/o solicitud que correspondiera.

Por último, COLFONDOS informó a este despacho que desde el 14 de marzo de 2024 había enviado a la accionante copia de su historia laboral válida para bono para que esta la firmara, y así poder iniciar el proceso de cobro contra la Nación y COLPENSIONES. Para tal efecto, aportó al plenario copia de aquella historia, en la cual se observa que las labores desarrolladas por la señora HERNÁNDEZ en el DAS desde el 7 de marzo de 1995 hasta el “(...) 03/09/1996 (...)” eran válidas para bono pensional, mientras que las del 1° al 31 de octubre de 1996 no lo eran, pues como COLPENSIONES lo había informado, los aportes por esos periodos ya habían sido devueltos a esa AFP.

Para corroborar lo aducido por COLFONDOS en la contestación de la tutela, teniendo en cuenta que esa AFP no aportó ninguna prueba que diera cuenta del envío de la historia laboral a la demandante, el profesional universitario de este despacho se comunicó vía telefónica con la señora HERNÁNDEZ el 22 de abril de 2024. En esa ocasión, la accionante le informó al empleado de este despacho que había recibido un documento por parte de COLFONDOS, pero no el 14 de marzo de 2014, sino hasta el 14 de abril anterior, lo cual coincide con el propio documento arrimado por esa AFP al plenario, que data del 14 de abril de 2024. Además, informó que la información contenida en ese documento estaba errada, por cuanto se solicitaba el bono pensional hasta el 15 de agosto de 1996, y no hasta el 30 de septiembre de ese mismo año, sin que tampoco evidenciara si se había solucionado el supuesto traslape de octubre de 1996.

De acuerdo con la anterior reseña fáctica, para esta dependencia judicial no cabe duda de que COLFONDOS, en el trámite del bono pensional iniciado por la señora MARTHA HERNÁNDEZ, violó, de manera flagrante, sus derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social y habeas data, por las siguientes razones:

(ii) La actora se trasladó, en 1996, del RPM al RAIS, por lo que el bono pensional que, en su caso, debe tramitarse es uno tipo A, que, según lo ha señalado la Corte Constitucional, “(...) corresponde a quien se traslada del régimen de pensiones de prestación definida al régimen de ahorro individual (...)”²⁰. Según esa corporación, el trámite para la obtención de dicho bono es el siguiente:

²⁰ Sala novena de revisión, sentencia T-083 del 23 de marzo de 2023, Mp. José Fernando Reyes Cuartas

“(…)

Tabla 4. Procedimiento para la liquidación, emisión y expedición de los bonos pensionales tipo A²¹	
<i>Conformación de la historia laboral del afiliado²²</i>	Luego de la solicitud que allegue el afiliado a su fondo de pensiones, dentro de los 30 días hábiles siguientes el fondo conformará la historia laboral del afiliado con base en los archivos que posea y la información que le sea suministrada por el mismo afiliado. En esa medida solicitará a quienes hayan sido empleadores del afiliado, a las cajas, fondos o entidades de previsión social a las que hubiere cotizado, que confirmen, modifiquen y/o nieguen toda la información laboral que pueda incidir en el valor del bono. Esto será ingresado al sistema de la OBP.
<i>Solicitud de liquidación provisional del bono²³</i>	Una vez verificada la historia laboral del afiliado, el fondo de pensiones dará traslado de la información al emisor ²⁴ para que dé inicio al proceso de liquidación provisional del bono. Antes de la emisión del bono se pueden producir varias liquidaciones provisionales, lo que depende de la información y de la aceptación de la misma por parte del afiliado.
<i>Notificación de la liquidación provisional</i>	Realizada la liquidación provisional, el fondo debe dar a conocer la correspondiente liquidación al afiliado para que dé su consentimiento y si no, se debe hacer las correcciones. Luego se deberá hacer una nueva solicitud a la OBP para la liquidación provisional.
<i>Emisión del bono pensional</i>	Aprobada la liquidación, se emitirá el bono mediante resolución por parte del emisor
<i>Expedición del bono pensional</i>	Es el momento “de suscripción del título físico o del ingreso de la información al depósito central de valores” ²⁵ . Cabe mencionar que la expedición puede darse por redención normal o anticipada ²⁶ .
<i>El pago del bono</i>	Es cuando se depositan los dineros en la cuenta de ahorro individual del beneficiario.

(…)”

Como se puede apreciar, en principio, las AFP cuentan con treinta días hábiles para conformar la historia laboral del afiliado con base en los archivos que posea y la información que le sea suministrada por el afiliado, la cual confirmará con quienes hubiesen sido empleadores del afiliado, o las cajas, fondos o entidades de previsión a las que hubiese estado afiliado.

En el presente caso se advierte que la señora MARTHA HERNÁNDEZ solicitó a COLFONDOS la obtención de su bono pensional, por primera vez, el 3 de noviembre de 2021, y ante la falta de respuesta de esa entidad, reiteró aquella solicitud el 19 de abril de 2022, y en esta ocasión sí recibió una respuesta, el 2 de mayo siguiente, con la que se le indicó que había unas inconsistencias en su historia laboral por el tiempo laborado en el DAS que requería la corrección del certificado CETIL. Es decir, que pese a que esa AFP, en principio, tenía 30 días para confirmar

²¹ Artículo 2.2.16.7.8 y ss del Decreto 1833 de 2016.

²² Artículo 22 del Decreto 1513 de 1998 (Compilado en el Decreto 1068 de 2015).

²³ Artículo 52 del Decreto 1748 de 1995.

²⁴ Emisor y cuotas partes: El bono será emitido por el último empleador o entidad pagadora de pensiones. Si hubiere varios, por aquel con quien el trabajador tuvo una vinculación más larga, y, en caso de igualdad, por el que tenga el menor código. Contribuyente: Entidad pagadora de pensiones obligada al pago de la cuota parte del bono pensional. (artículos 2.2.16.1.1 y 2.2.16.3.8 del Decreto 1833 de 2016).

²⁵ Artículo 1 del Decreto 1513 de 1998.

²⁶ Un bono emitido se expide en uno de los siguientes tres casos: (1) por redención normal del bono pensional tipo A que se produce cuando el afiliado, cumple 62 años, si es hombre, o 60 años, si es mujer, o cuando el mismo completa mil semanas de vinculación laboral válida para el bono; (2) por redención anticipada del bono pensional tipo A que ocurre cuando el afiliado fallece, es declarado inválido, o no cumple con el requisito de las semanas exigidas para obtener la garantía de la pensión mínima ni cuenta con el capital suficiente para adquirir una pensión; y (3) por solicitud de la AFP, una vez ésta ha obtenido autorización escrita del afiliado para negociar el bono con el fin de obtener una pensión anticipada. (T-056 de 2017)

la historia laboral de la afiliada, una vez recibida la solicitud primigenia (3 de noviembre de 2021), no adelantó ninguna dirigencia hasta pasados más de seis meses, cuando el 2 de mayo de 2022 le informó sobre las inconsistencias advertidas en su información laboral.

Esa situación, de entrada, ya representaba una transgresión del derecho fundamental al debido proceso de la actora, pues, de forma injustificada, se había dilatado el trámite de su bono pensional.

Esa transgresión no cesó luego de que el 2 de mayo de 2022 le informaran sobre la inconsistencia en su historia laboral, pues la inacción de COLFONDOS para corregir la historia laboral de la señora HERNÁNDEZ continuó, al punto de que fue necesario que la propia accionante, luego de haber realizado previamente dos solicitudes infructuosas esa AFP el 26 de junio y 24 de agosto de 2022, gestionara el certificado CETIL ante el Archivo General de la Nación el 9 de febrero de 2023. En la respuesta que esta última entidad le brindó a la accionante le informó que desde el 29 de diciembre de 2022 había enviado a COLFONDOS en los documentos requeridos. Pese a ello, COLFONDOS no adelantó trámite alguno sino hasta el 20 de abril de 2023, cuando, con ocasión de otra petición elevada por la actora el 4 de abril anterior, le indicó a la accionante que se estaban adelantando los trámites necesarios para asignar a COLPENSIONES como responsable del reconocimiento de los periodos del 7 de marzo de 1995 al 2 de octubre de 1996, debido a que el algunos de ellos (octubre) se presentaba un traslapo.

Pero la transgresión del derecho fundamental del derecho al debido proceso de la señora HERNÁNDEZ no cesó ahí, pues, aunque elevó otra solicitud el 23 de mayo de 2023, COLFONDOS tampoco decidió de forma definitiva sobre su solicitud de bono pensional, ya que el 6 de junio de 2023 le informó, nuevamente, que era necesarios que el "DAS", entidad liquidada desde el año 2011, procediera favorablemente con la correspondiente certificación válida para bono pensional. Esto, pese a que esa AFP ya contaba tanto con el certificado CETIL en el que constaban los tiempos laborados por la accionante en el extinto DAS y sus afiliaciones en el RPM y en el RAIS, como con los desprendibles de nómina expedidos por esa entidad para los periodos de agosto a noviembre de 1996, en los cuales, como se indicó en precedencia, se evidenciaba que los aportes pensionales de la accionante se habían realizado al ISS hasta septiembre de 1996 y de octubre en adelante a COLFONDOS.

De hecho, ni siquiera se superó la transgresión del derecho fundamental a la seguridad social de la señora HERNÁNDEZ con la orden de tutela emitida por el Juzgado 14 Penal del Circuito, pues aunque en ese escenario ya se había aclarado que los aportes pensionales de la accionante se habían realizado hasta el 30 de septiembre de 1996 al ISS (hoy COLPENSIONES), COLFONDOS, al dar cumplimiento a lo ordenado en ese fallo, le informó a la señora HERNÁNDEZ, a través de la comunicación N° 0001553733 del 20 de octubre de 2023, que se había oficiado a COLPENSIONES para que aclarara el traslape que se presentaba por el periodo comprendido entre el 1 y el 2 de octubre de 1996.

Llama la atención de COLFONDOS hubiese requerido esa información pese a que en la historia laboral de la señora HERNÁNDEZ, expedida por COLPENSIONES en el curso de dicha acción de tutela, se evidenciaba que el aporte pensional efectuado por el DAS en favor de la accionante para octubre de 1996, había sido COLFONDOS el 21 de diciembre de 2009, mediante referencia de pago N° 9409710Q30L020.

Nótese que existió una completa desidia de COLFONDOS frente al trámite adecuado de la solicitud bono pensional deprecada por la señora HERNÁNDEZ, pues no solo mostró un completo desinterés en gestionar de forma oportuna esa solicitud, sino que, además, no tenía en cuenta la información que le era aportada en el curso de dicho trámite para solucionar los supuestos errores que se presentaban en la historia laboral de la accionante. Estos último, además, representó una transgresión del derecho al habeas data de la actora, como se analizará más adelante.

Ahora, en el curso de esta acción se probó que COLPENSIONES ya le aclaró a COLFONDOS, de forma explícita (lo cual, dicho sea de paso, ya constaba en la historia laboral de la actora expedida por la administradora del RPM), que las cotizaciones de octubre de 1996 fueron devueltas por el ISS a dicha AFP, por lo que, en principio, todas las inconsistencias que COLFONDOS consideraba se habían presentado con la historia laboral de la actora estarían solucionadas, y el paso a seguir sería la emisión de la historia laboral válida para bono, que deberían contar con la aprobación de la señora HERNÁNDEZ, para su posterior gestión ante la oficina de OBP del Ministerio de Hacienda. A juicio de esa AFP, el trámite del bono pensional de la actora se encuentra en esa etapa, y solo está pendiente la firma de la accionante. Sin embargo, al revisar esa historia laboral se aprecia que persiste el error, supuestamente solucionado, relativo al último día en que la actora estuvo afiliada en el RAIS, pues aunque ya se había determinado tanto por

COLFONDOS como por COLPENSIONES que había sido hasta el 30 de septiembre de 1996, en ese documento se anota “03/09/1996”. De allí que, a juicio de este despacho, la transgresión de los derechos fundamentales de la actora aún persiste.

Es importante mencionar que las AFP, pese a ser personas jurídicas de derecho privado, también están sometidas a los dictados del debido proceso, pues como lo ha señalado la Corte Constitucional “(...) este derecho fundamental también es un parámetro de actuación para los fondos privados de pensiones²⁷ (...)”²⁸.

(ii) Tal como lo ha expuesto la Corte Constitucional “(...) los fondos de pensiones tienen la obligación de consignar información cierta, precisa, fidedigna y actualizada en las historias laborales, de modo que se garantice el derecho al habeas data (...)”²⁹.

En el presente caso se aprecia que si bien COLFONDOS, al evidenciar inconsistencias en la historia laboral de la señora HERNÁNDEZ, tenía no solo la facultad, sino el deber de corroborar la información que constaba en sus bases de datos, lo cierto es que, en el sublite, se demostró que luego de que aquella AFP contara con los documentos necesarios para solucionar esas inconsistencia, siguió dilatando el trámite del bono pensional de la actora al no corregirla con base en la nueva información suministrada por las entidades correspondientes. Incluso, la información que dejó consignada en la historia laboral que le remitió a la actora para su aprobación, como ya se indicó, se consigna una información imprecisa sobre el periodo sobre el cual se solicitará el bono pensional, lo que pone en evidencia que también se está conculcando el derecho al habeas data de la accionante.

(iii) También considera este despacho que COLFONDOS está amenazando el derecho fundamental a la seguridad social de la señora HERNÁNDEZ, pues la dilación injustificada en el trámite de su bono pensional le ha impedido que se adelante el estudio de la pensión de vejez que, aduce, tiene derecho.

Huelga mencionar que no existe cosa juzgada constitucional frente a la protección del derecho fundamental a la seguridad social de la señora HERNÁNDEZ, debido a la sentencia proferida el 14 de septiembre de 2023 por el Juzgado 14 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, pues en esa ocasión se amparó dicho derecho por su íntima relación con el derecho fundamental de petición de la

²⁷ Sentencia T-357 de 2013, T-209 de 2015, T-144 de 2020.

²⁸ Sentencia T-083/23 Op. Cit.

²⁹ *Ibidem*.

accionante, y por ello se ordenó a COLFONDOS, únicamente, atender de fondo las solicitudes elevadas por la accionante, mientras que en el presente caso la transgresión de ese derecho es independiente de la resolución de las peticiones elevadas por la accionante, y se afinsa en la dilación injustificada de dicha AFP para gestionar la petición de obtención de bono pensional, que la actora viene solicitando desde noviembre de 2023, y que le trunca la posibilidad de, eventualmente, acceder a una pensión de vejez.

Finalmente, no se advierte una transgresión o amenaza al derecho fundamental al mínimo vital de la accionante, pues aunque se invoca como transgredido, no existen en el plenario elementos de juicio que soporten esa supuesta transgresión.

Entonces, comoquiera que COLFONDOS vulneró los derechos fundamentales al **debido proceso** y al **habeas data** de la señora MARTHA HERNÁNDEZ, y se encuentra amenazando su derecho fundamental a la **seguridad social**, el despacho ordenará su amparo.

Como consecuencia de ello, se ordenará a **COLFONDOS** que en el término de **cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia**, proceda a corregir la historia laboral válida para bono de la accionante teniendo en cuenta el tiempo efectivamente cotizado en el RPM, remitiendo, dentro de ese mismo término, ese documento para que la señora **MARTHA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ** lo conozca y proceda a aprobarlo o improbarlo, según estime conveniente, conforme a lo previsto en el artículo 2.2.16.7.10 del Decreto 1823 de 2016.

Se le insta a aquella AFP para que se abstenga de seguir dilatando el trámite del bono pensional solicitado por la señora MARTHA HERNÁNDEZ, so pena de que se compulsen copias para que se inicien las investigaciones a que haya lugar por las autoridades competentes.

3.2. De la presunta transgresión del derecho fundamental de petición de la accionante por parte de COLPENSIONES.

Sobre este particular, se tiene que, mediante derecho de petición radicado el 22 de diciembre de 2023 bajo el número 2023_20554038, la señora MARTHA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ solicitó a COLPENSIONES, por una parte, se diera respuesta definitiva a la solicitud elevada por COLFONDOS el 25 de septiembre de 2023, bajo el radicado N° 2023_16152540, relativa a la supuesta inconsistencia que

se presentaba para el periodo de octubre de 1996, en el que existía un supuesto traslape, y por otra, se expidiera la certificación definitiva para que COLFONDOS pudiera solicitar a la oficina de OBP la corrección de la glosa 3582.

En respuesta a ello, COLPENSIONES, a través del oficio BZ2023_20570040-3529911 del 17 de enero de 2024, le informó a la accionante que había recibido los aportes y el archivo de su historia laboral por parte de COLFONDOS, correspondiente al ciclo 1996/10, cotizado al RAIS, pero como el cargue de esos documentos se realizaba a través de procesos automáticos establecidos por las AFP, se encontraba en curso el proceso de validación de la información recibida y, en el evento de no presentar inconsistencias, se daría inicio a las actividades tendientes a normalizar su historia laboral.

Como se puede apreciar, la citada comunicación del 17 de enero de 2024 no puede ser considerada como una respuesta de fondo, pues en ella COLPENSIONES se limita a informarle a la señora HERNÁNDEZ que se encontraban validando los documentos aportados por la AFP, sin darle una respuesta definitiva sobre lo solicitado ni indicarle cuándo sería resuelta. De hecho, la falta de respuesta a aquella petición fue reafirmada por COLPENSIONES al contestar la tutela, pues informó al despacho que "(...) el caso será escalado a la dirección competente a efectos de que validar (sic) el estado actual de la petición del actor (sic) y una vez se cuente con insumo se pondrá en conocimiento del actor y de su despacho (...)"³⁰.

*Por consiguiente, se advierte que desde la radicación de la petición del **22 de diciembre de 2023**, hasta la fecha de proferirse el presente fallo, COLPENSIONES no ha emitido respuesta concreta y de fondo a aquella petición de la accionante, sobrepasándose así el término general de quince (15) días establecido en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, que sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, con lo cual se concluye que se conculcó el derecho fundamental de petición de la accionante.*

Así las cosas, se tiene que, con la omisión de no dar respuesta completa y definitiva a la citada petición, dentro del término señalado, COLPENSIONES vulneró evidentemente el derecho de petición ejercido por la peticionaria, máxime cuando, como ya se indicó, la comunicación del 17 de enero de 2024 no puede ser considerada como una respuesta de fondo.

³⁰ Párrafo primero, página 3 de la contestación de la tutela de COLPENSIONES.

Corolario de lo expuesto, en el presente caso se procederá amparar el derecho de **petición** de la señora **MARTHA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ**, transgredido por **COLPENSIONES** al no haber brindado respuesta oportuna, congruente y de fondo a la petición elevada por esta el 22 de diciembre de 2023, con la cual solicitó se contestara la solicitud elevada por COLFONDOS el 25 de septiembre de 2023, relativa al supuesto traslape que presentaba en su historia laboral para octubre de 1996, y se expidiera la certificación definitiva para que COLFONDOS pudiera solicitar a la oficina de OBP la corrección de la glosa 3582. En virtud de ello, se ordenará al **DIRECTOR DE HISTORIA LABORAL** de **COLPENSIONES**, o a quien **corresponda**, que proceda a contestar, de forma definitiva y congruente dicha petición, debiendo comunicar dicha respuesta a la accionante en debida forma y por el medio más eficaz. Para tal efecto, se concederá **el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales al **debido proceso, habeas data** y **seguridad social** de la señora **MARTHA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ**, vulnerados (los dos primeros) y amenazado (el último) por la **AFP COLFONDOS**, así como su derecho fundamental de **petición**, conculcado por **COLPENSIONES**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: ORDENAR al **REPRESENTANTE LEGAL** de **COLFONDOS**, o a quien **corresponda**, que en el término de **cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia**, proceda a corregir la historia laboral válida para bono de la señora **MARTHA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 51.713.014, teniendo en cuenta el tiempo efectivamente cotizado en el RPM, remitiendo, dentro de ese mismo término, ese documento para que lo conozca y proceda a aprobarlo o improbarlo, según estime conveniente, conforme a lo previsto en el artículo 2.2.16.7.10 del Decreto 1823 de 2016.

Asimismo, **INSTAR** al **REPRESENTANTE LEGAL** de **COLFONDOS** para que se abstenga de seguir dilatando el trámite del bono pensional solicitado por la señora **MARTHA HERNÁNDEZ**, so pena de que se compulsen copias para que se inicien las investigaciones a que haya lugar por las autoridades competentes.

TERCERO: ORDENAR al **DIRECTOR DE HISTORIA LABORAL** de **COLPENSIONES**, o a quien corresponda, que en el término de **cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia**, proceda a contestar de forma definitiva y congruente el derecho de petición radicado por la señora **MARTHA HERNÁNDEZ** el 22 de diciembre de 2023, con la cual solicitó se contestara la solicitud elevada por COLFONDOS el 25 de septiembre de 2023, relativa al supuesto traslape que presentaba en su historia laboral para octubre de 1996, y se expidiera la certificación definitiva para que COLFONDOS pudiera solicitar a la oficina de OBP la corrección de la glosa 3582, debiendo comunicar dicha respuesta a la accionante en debida forma y por el medio más eficaz.

CUARTO: INFORMAR al despacho, por parte de las accionadas, por el medio más eficaz y al vencimiento de dicho término, del cumplimiento de las anteriores órdenes, remitiendo los soportes documentales que acrediten las acciones desplegadas para tal fin.

QUINTO: NOTIFICAR esta providencia a las partes en la forma establecida en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndoles que la misma podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, acorde con lo previsto en el artículo 32 ibidem.

SEXTO: ENVIAR junto con la notificación de este fallo, el expediente debidamente digitalizado con el fin de permitir el acceso al mismo y así garantizar los derechos de defensa y contradicción de las partes involucradas.

SÉPTIMO: REMITIR a la Corte Constitucional el expediente para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada esta decisión, dentro del término establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1995.

OCTAVO: LIBRAR por Secretaría las comunicaciones respectivas; **DESANOTAR** la presente actuación dejando las constancias a que haya lugar y **ARCHIVAR** el expediente una vez regrese al Juzgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE;

YANIRA PERDOMO OSUNA
JUEZA

Firmado Por:
Yanira Perdomo Osuna
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
013
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **815418899efb7738a24d4fbd0d04a9a300a31bb510e0d5fb1c09cc71538b3f19**

Documento generado en 23/04/2024 08:47:28 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>