



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN
ÁREA CONSTITUCIONAL

Pamplona, primero de febrero de dos mil veinticuatro

REF: EXP. No. 54-518-31-84--002-2023-00230-01
IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES
Y CESANTÍAS-PORVENIR S.A.
ACCIONADOS: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES-
UGPP,
OFICINA DE BONOS PENSIONALES DEL MINISTERIO DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE PAMPLONA
VINCULADO: RAFAEL IGNACIO RAGUA GUERRERO

MAGISTRADO PONENTE: JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ
ACTA No. 010

I. ASUNTO

Se pronuncia la Sala respecto de la **IMPUGNACIÓN** interpuesta por la sociedad accionante, **Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías – PORVENIR S.A.**¹, contra el fallo emitido por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de esta competencia el pasado 04 de diciembre, mediante el cual decidió:

*“Primero: **DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado respecto al derecho de petición promovido por la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías PORVENIR S.A, en contra de la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES UGPP, conforme a lo expuesto en la parte motiva.*

*Segundo: **NEGAR POR IMPROCEDENTE** en lo demás el amparo constitucional de tutela promovido por la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías PORVENIR S.A, en contra de la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES UGPP, la E.S.E SAN JUAN DE DIOS PAMPLONA, y el MINISTERIO DE HACIENDA –OFICINA DE BONOS PENSIONALES, conforme se expuso en las consideraciones de esta providencia”².*

II. ANTECEDENTES

1. La sociedad Porvenir S.A.³, a través de apoderada judicial, reclamó el amparo de sus derechos fundamentales al *“debido proceso, petición, seguridad social y demás*

¹ En adelante Porvenir S.A.

² Archivo 12 expediente de tutela 1ª instancia

³ Archivo 02 Escrito de tutela y anexos, ídem

que se encuentren involucrados y amenazados”, presuntamente vulnerados por no haber recibido respuesta a la petición formulada ante la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales el 29 de junio de 2023, solicitando “el reconocimiento y pago de devolución de aportes a favor del afiliado” **Rafael Ignacio Ragua Guerrero**⁴, de quien afirma nació el 22 de marzo de 1960, cuenta con 1217,14 semanas válidas para su prestación pensional, “dentro de las cuales ya están incluidos los tiempos que hoy se discuten en la presente acción de tutela”.

Agrega que la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios de Pamplona, en calidad de empleadora y entidad certificante “expidió a través del sistema interactivo de certificación electrónica de tiempos laborados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la certificación electrónica de tiempos laborados N° 202305890501019000720002”, de fecha 10 de mayo de 2023, documento con el cual, dice, “se actualizó la historia laboral del afiliado y se configuró el traslado de aportes conforme el artículo 11 del Decreto 3995 de 2008, en el sistema interactivo de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Afirma que en el documento de certificación “la NACIÓN es la responsable del pago de la devolución de aportes porque el empleador realizó presuntas cotizaciones a la extinta CAJANAL”.

Además, que la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales certificó que “el Sr. Pedro José Valencia Ramos⁵ - sic-trabajó como Médico Servicio Social Obligatorio desde el 16 de octubre de 1986 hasta el 16 de octubre de 1987”.

Frente a tales supuestos, pretendió:

“PRIMERA: Se tutele el Derecho Fundamental de Petición vulnerado por la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES por no responder el derecho de petición relacionado con la solicitud de DEVOLUCIÓN DE APORTES a favor del del afiliado Pedro José Valencia Ramos⁶-sic-.

SEGUNDA: Se tutele el Derecho Fundamental del Debido Proceso vulnerado por la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES, al omitir su obligación de reconocimiento y pago de la devolución de aportes.

TERCERA: Se ORDENE reconocer y pagar la devolución de aportes por los tiempos comprendidos entre el 16 de octubre de 1986 hasta el 16 de octubre de 1987.

⁴ Nombre aclarado en Auto Admisorio. Archivo 06 ídem

⁵ ídem

⁶ ídem

CUARTA: *En caso de que la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES no encuentre los soportes de pago de cotizaciones a CAJANAL se ORDENE a la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE PAMPLONA a modificar de la certificación de tiempos laborados a través del sistema electrónico del Ministerio de Hacienda CETIL, donde se observe como Entidad responsable del reconocimiento y pago de devolución de aportes”.*

2. Admisión de la tutela⁷

Mediante auto del 22 de noviembre pasado el Juzgado cognoscente avocó la acción, ordenando la vinculación del señor Rafel Ignacio Ragua Guerrero. Así mismo decretó las pruebas que consideró necesarias.

3. Intervención de las autoridades accionadas

3.1 La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP⁸, por intermedio de la Directora Jurídica, frente al caso concreto afirma que para atender la petición de la accionante, expidió la Resolución RDP 024846 del 10 de octubre de 2023, a través de la cual reconoció la *“devolución de los aportes pensionales cotizados a la extinta CAJANAL por el empleador EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE PAMPLONA - NIT.890.501.019 a favor del señor (a) RAGUA GUERRERO RAFAEL IGNACIO identificado con la cédula de ciudadanía No. 13352247, por el periodo comprendido entre el 16 de octubre de 1986 y el 30 de noviembre de 1986...”*, único periodo para el cual hay soportes *“de pagos aportes”*, dentro del archivo de gestión documental, entregados en custodia por parte de la extinta CAJANAL.

Entidad que adicionalmente explica el procedimiento reglado para la devolución de aportes, las competencias asumidas en materia de custodia de documentos entregados por Cajanal, *“y qué sucede en caso -de- qué no se encuentren aportes explicado por la circular emitida por el Ministerio de Hacienda para lo cual anticipamos que en caso -de- qué no se encuentren soportes, es responsabilidad del EMPLEADOR pagar el respectivo bono”.*

En suma, concluye no estar demostrada la vulneración de ningún derecho fundamental del señor Ragua Guerrero por parte de esa entidad; reitera que sólo puede devolver aquellas sumas de dinero en las que se constate la existencia de recibos de caja o planillas de autoliquidación, en caso contrario no procederá dicha devolución; además de encontrarse frente a un hecho superado. Pide que declare improcedente el amparo invocado por falta de legitimación en la causa por pasiva de esa Unidad.

⁷ Archivo 06, ídem

⁸ Archivo 08 id

3.2 A su turno, el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Oficina de bonos Pensionales**⁹, con intervención del Jefe de esa dependencia, tras solicitar la desestimación de la acción de tutela respecto de esa oficina, advierte que la AFP Porvenir S.A. no ha tramitado derecho de petición ante esa agencia en representación de su afiliado en relación con los hechos que fundamentan las pretensiones del presente amparo; siendo la génesis de la misma la formulada ante UGPP.

Con ese norte, hace énfasis en que, conforme a la competencia legal, esa *“Oficina responde por la Liquidación, Emisión, Expedición, Redención, Pago o Anulación de Bonos Pensionales o Cupones de Bonos Pensionales a cargo de la NACIÓN”*. Que de acuerdo con la Historia Laboral registrada a la fecha en el sistema interactivo de bonos pensionales tanto por COLPENSIONES como por la AFP PORVENIR S.A., *“el señor RAFAEL IGNACIO RAGUA GUERRERO, NO CUMPLE con el requisito legal de haber cotizado al Sistema General de Pensiones como mínimo 150 semanas CON ANTERIORIDAD A SU TRASLADO AL RAIS, motivo por el cual, NO TIENE DERECHO a reclamar válidamente BONO PENSIONAL”*.

Agrega que por los tiempos laborados en entidades públicas no cotizados al ISS-COLPENSIONES, *“cada empleador, en donde el señor RAFAEL IGNACIO RAGUA GUERRERO, prestó sus servicios, deben expedir las certificaciones de información laboral y de salarios según lo establecido en el DECRETO 726 DE 2018 -SISTEMA DE CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA (CETIL): pero si existen tiempos laborados de los cuales se realizaron cotizaciones al ISS hoy Colpensiones, le corresponde a esta última reportar dicha información “a través de su archivo laboral masivo por cuanto la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ... NO puede incluir ni modificar tiempos laborados en las historias laborales que sirven de liquidación para bonos pensionales, de conformidad con lo establecido en los artículos 47 del Decreto 1748 de 1995 y 5° del Decreto 3798 de 2003, que disponen”; que “La única entidad competente para modificar la historia laboral de trabajadores que cotizaron al ISS para pensiones, es hoy en día la Administradora Colombiana de Pensiones “COLPENSIONES” (Antes ISS) por medio de la Gerencia de Historia Laboral y Nómina de Pensionados”*.

Así, considera que el mecanismo de amparo formulado resulta improcedente, por cuanto *“lo que se pretende de forma “indirecta” por parte de la AFP PORVENIR en representación del señor RAFAEL IGNACIO RAGUA GUERRERO, es obtener la LIQUIDACIÓN y EMISIÓN de un “supuesto bono pensional” a favor de su afiliado, derecho que como lo ha establecido la Jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia, NO PUEDE SER OBJETO DE ESTUDIO a través de este mecanismo constitucional (...).”*

⁹ Archivo 10 ídem

3.3 Finalmente, el señor Gerente de la **E.S.E. Hospital San Juan de Dios de Pamplona**¹⁰, informa que para atender la petición de la accionante de fecha 02 de mayo de 2023, respecto de los tiempos en que el señor Rafael Ignacio Ragua Guerrero prestó sus servicios con esa entidad, expidió el certificado Cetil No. 202305890501019000720002 del 10 de mayo de 2023.

Por lo anterior, colige no haber vulnerado derecho alguno a la peticionaria, en consecuencia, pide que se declare improcedente la presente acción de tutela y/o la carencia actual de objeto por hecho superado.

3.4 El vinculado, señor Rafael Ignacio Ragua Guerrero, guardó silencio.

III. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE IMPUGNACIÓN¹¹

El funcionario de primer grado, para arribar a la decisión como se acotó con antelación, ante la satisfacción de los requisitos de procedibilidad del amparo invocado; planteó como problema jurídico a resolver: *“establecer si los accionados, quebrantan los derechos fundamentales al no dar respuesta al derecho de petición presentado el 29 de junio del 2023 y no reconocer y pagar la devolución de aportes por los tiempos comprendidos entre el 16 de octubre de 1986 hasta el 16 de octubre de 1987”*.

En esa línea, apoyado en presupuestos legales y cometidos jurisprudenciales respecto a los derechos fundamentales de petición y debido proceso, al igual que frente al presupuesto de la carencia actual de objeto, abordó el caso concreto, concluyendo:

i) En cuanto al **derecho de petición** formulado por la accionante el 29 de junio de 2023 ante la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP, precisó que el mismo le fue resuelto de fondo por esa entidad a través de la resolución 02846 del 10 de octubre de 2023, además de haber sido clara y precisa con lo pretendido, en razón a que le informó *“que se harían devolución de los aportes pensionales cotizados a la extinta CAJANAL por el empleador EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE PAMPLONA - NIT. 890.501.019 a favor del señor RAGUA GUERRERO RAFAEL IGNACIO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 13352247, por el periodo comprendido entre el 16 de octubre de 1986 y el 30 de noviembre de 1986 y no en las fechas que pretendía 16 de octubre de 1986 hasta el 16 de octubre de 1987”*; por cuanto sólo encontraron soportes de pagos aportes para el primer periodo *“y con base en ello se realizó la respectiva liquidación y traslado por la suma de CUATROCIENTOS UN MIL SETECIENTOS SETENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$401.773)”*. Por lo tanto, consideró innecesario resolver al respecto por haber operado la declaratoria de carencia actual de objeto por hecho superado.

¹⁰ Archivo 11 ídem

¹¹ Archivo 12 ídem

ii) Así mismo, tras recordar las intervenciones de la entidades convocadas, determinó que las mismas *“han seguido los lineamientos establecidos sin vulnerar el debido proceso, por ende en caso de presentarse alguna inconsistencia como la que aduce en esta acción deberá acudir a la acción contenciosa establecida con el fin de obtener la devolución de los aportes a pensión en el período referido en esta acción, toda vez que no es procedente pretender a través de este mecanismo se reconozca y pague la devolución de aportes por los tiempos comprendidos entre el 16 de octubre de 1986 hasta el 16 de octubre de 1987 por ser el derecho al pago del bono pensional de rango legal”* .

En otro flanco, indicó no ser dable que *“a través de este amparo se ordene a la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE PAMPLONA modificar la certificación de tiempos laborados a través del sistema electrónico del Ministerio de Hacienda CETIL, por cuanto deberá acudir a las instancias judiciales correspondientes por tratarse de un derecho social y económico de orden legal resultando fallido recurrir al amparo constitucional para reclamarlo”*; fue así, que por este aspecto estimó negar por improcedente el amparo constitucional promovido en contra de la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES UGPP, la E.S.E SAN JUAN DE DIOS PAMPLONA, y el MINISTERIO DE HACIENDA –OFICINA DE BONOS PENSIONALES.

IV. LA IMPUGNACIÓN

La accionante requiere la adopción de medidas de fondo con miras a que se resuelva la situación de manera afirmativa, como quiera que, *“dentro de la acción constitucional no sólo se discute el derecho de petición, sino el debido proceso administrativo, el derecho a la seguridad en conexidad con el mínimo vital y el derecho fundamental al trabajo”*, reclamando la garantía de los derechos fundamentales del afiliado *“y no pretender desconocer los tiempos trabajados que al final son necesarios para la financiación de su prestación pensional”*.

Aclara que lo solicitado *“no es un bono pensional, es un traslado de aportes de las cotizaciones que presuntamente el empleador realizó en cumplimiento de los deberes como empleador y a favor del ciudadano”*.

Enuncia la sentencia T-056 de 2017, para refrendar que en el presente caso existe un perjuicio irremediable *“debido a que la dilación en el reconocimiento del bono pensional del cual es acreedor el afiliado, está impidiendo que acceda a parte de los tiempos que cotizó y que constituyen un derecho exigible para garantizar conexamente los derechos de vida digna, mínimo vital, entre otros”*.

Insiste en que no sólo se ven afectados los derechos fundamentales de petición y debido proceso, también a la seguridad social y al trabajo, reiterando la necesidad de obtener respuesta de mérito, *“sin evasivas a la solicitud de reconocimiento y pago del bono pensional al que es claro que tiene el derecho”*.

Solicita que se revierta la decisión adoptada y, en su lugar, *“se amparen las garantías de los derechos fundamentales de petición, debido proceso administrativo y las demás que se encuentren vulneradas con el actuar por parte de la Entidad UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP - E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE PAMPLONA OFICINA DE BONOS PENSIONALES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO”*; en consecuencia, se ordene a esas entidades, *“a proceder con el avance del proceso de reconocimiento y pago de la devolución de aportes de manera inmediata al que tiene derecho el Sr. RAFAEL IGNACIO RAGUA GUERRERO”*.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Al tenor del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 es competente esta Sala para conocer la impugnación de la acción de tutela formulada.

2. Problemas jurídicos

De acuerdo con lo dicho en el acápite precedente, le corresponde a la Sala dar solución a los siguientes problemas jurídicos:

i) Establecer la procedencia de la presente acción de tutela, ahondando tanto en la titularidad de la persona jurídica accionante como en el derecho de postulación con el que dice actuar la AFP Porvenir S.A., para demandar la protección de los derechos fundamentales del señor Rafael Ignacio Ragua Guerrero, afiliado a esa entidad; ii) Determinar si, conforme al acontecer procesal, el Juzgado de primer grado acertó al declarar la carencia actual de objeto respecto a la presunta vulneración del derecho fundamental de petición, e improcedente el amparo invocado frente a las demás garantías constitucionales; o si como se pretende en sede de impugnación, la sentencia de instancia deberá revocarse.

3. Procedencia de la acción tutela

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política en armonía con el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, *“toda persona”* puede formular acción de tutela; sin embargo, como lo ha precisado la Corte Constitucional, *“no todos los derechos fundamentales*

*pueden predicarse de las **personas jurídicas**, pues algunos de ellos se refieren exclusivamente a la persona humana. Por consiguiente, la persona jurídica no puede exigir el amparo del derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (artículo 11 de la Carta); la prohibición de la desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 12 ibidem); el derecho a la intimidad familiar (artículo 15 ibidem); entre otros¹²”.*

Por el contrario, sí pueden ser titulares de las siguientes prerrogativas: *“la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada (artículo 15 C.P.), el derecho de petición (artículo 23 C.P.) la libertad de asociación sindical (artículo 38 C.P.) y el debido proceso (artículo 29 ibidem). Estos derechos nacen de su condición de sujeto que existe y ocupa un espacio dentro de la sociedad”¹³.*

También ha indicado la máxima autoridad constitucional, que las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías:

“- indirectamente: cuando la acción de tutela es un medio para garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas. Este es el caso del derecho al buen nombre.

- directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales, no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que pueden predicarse de ellas mismas.

De todas maneras, si actúa directa o indirectamente debe señalarse expresamente a qué nombre presenta la acción de tutela”¹⁴.

En el presente asunto, la AFP Porvenir S.A., a través de apoderada judicial, reclama la protección de los siguientes derechos fundamentales:

i) De petición: En su sentir, porque la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, no resolvió de fondo la petición que elevó esa Administradora de Pensiones el día 29 de junio de 2023, tendiente a que se efectuara el traslado de aportes a favor de su afiliado Rafael Ignacio Ragua Guerrero; debiendo, en consecuencia, proceder en tal sentido *“conforme a las consideraciones establecidas en el Decreto 790 de 2021”*.

ii) Hábeas Data: No abordado por el Juez de instancia, direccionado a validar *“si la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE PAMPLONA trasladó la responsabilidad de pago a la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y*

¹² Corte Constitucional, sentencia T-377 de 2000

¹³ ídem

¹⁴ Sentencia T-411 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterada en la T-377-2000

PARAFISCALES sin tener las pruebas de que realmente hizo aportes para pensión a la extinta CAJANAL vulnerando el derecho al Habeas Data”; que considera aplica al caso concreto, en razón a que esa sociedad Porvenir S.A., “...cuenta con la posición garante de los derechos al mínimo vital y Seguridad Social, además, en procura de la recolección de la historia laboral, y el hecho que la entidad accionada no suministre la información real, genera descapitalizaciones a la prestación pensional y pago de una prestación económica dentro del Sistema General de Pensiones”.

iii) Debido proceso: Que discurre, es amenazado por la UGPP, “*por su negativa a reconocer la devolución de aportes, lo que a todas luces obstaculiza la integridad del Sistema General de Seguridad Social y afecta de manera considerable el sistema de financiación del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, además colocando en riesgo colateralmente los derechos fundamentales de seguridad social, mínimo vital del afiliado*”.

iv) Seguridad social: Bajo el argumento que la devolución de aportes “*está dentro del universo de la seguridad social para efectos de reconocimiento de prestaciones pensionales y con ocasión de una actividad laboral ejecutada*”, con nexo inescindible frente al derecho al trabajo, “*toda vez que luego de haber tenido una vida laboral activa, el afiliado por supuesto cuenta con una expectativa de pensión y así tener la certeza de que tendrá una vejez remunerada, fruto de las labores desempeñadas*”.

En ese orden, observa la Sala que la Sociedad Administradora de Pensiones -Porvenir S.A., se encuentra legitimada para formular la acción de tutela invocada para la protección de derechos fundamentales de manera directa por ser la titular de los mismos, e indirecta para garantizar otros a favor del señor Rafael Ignacio Ragua Guerrero, afiliado a ese fondo en el RAIS; presuntamente vulnerados por las entidades: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales-UGPP¹⁵, que tiene por objeto “*reconocer y administrar los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando*”¹⁶; Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios de Pamplona¹⁷.

¹⁵ Decreto 575 de 2013 “La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) es una entidad administrativa del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007”

¹⁶ ídem

¹⁷ Entidad pública descentralizada del Orden Departamental, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, encargada de prestar el servicio público de salud.

En otro aspecto, y en línea con lo expuesto por el máximo órgano de cierre constitucional, pese a no existir un término de caducidad para acudir a la acción de tutela, la misma debe presentarse dentro de un lapso razonable y prudente, luego de ocurridos los hechos que motivan la amenaza de los derechos en disputa. En el *sub examine*, se encuentra que la petición elevada por la accionante ante la UGPP se radicó a través de la empresa de correo “*Inter servicios S.A.S*” el 04 de julio de 2023¹⁸, para darle respuesta esa entidad expidió la Resolución No. RDP 024846 del 10 de octubre y que le fue notificada el día 19 posterior; la acción de tutela se interpuso el 21 de noviembre¹⁹. Como se observa, tan sólo transcurrió un (01) mes aproximadamente para el ejercicio del amparo invocado.

Aunado a ello, para la Sala no existe reparo frente a la procedencia de la acción de tutela para reclamar la protección del derecho fundamental de petición²⁰; por el contrario, resulta improcedente para obtener “*el reconocimiento y pago del traslado de aportes a favor del afiliado Rafael Ignacio Ragua Guerrero*”, como se pasa a explicar.

4. El derecho de petición formulado

A partir de la jurisprudencia constitucional que ha desarrollado el núcleo y alcance del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, se ha establecido que este tiene dos dimensiones fundamentales: la primera, implica la facultad de presentar solicitudes respetuosas a las entidades públicas y privadas; la segunda, comprende el derecho a tener respuesta oportuna, clara, precisa, completa, de fondo y congruente con lo solicitado²¹, independientemente de que sea favorable o no a los intereses del reclamante²². Además, ha de ser puesta en conocimiento del peticionario, pues de nada sirve emitir una respuesta, si de la misma no es enterado.

De la revisión de los elementos obrantes en el trámite constitucional, dígase que se comparte la decisión de instancia, en tanto se observa que la solicitud presentada por la Administradora de Fondo de Pensiones – Porvenir S.A., fue atendida el 10 de octubre 2023²³ por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP, de manera oportuna, clara, precisa, de fondo, completa, congruente con lo solicitado²⁴. Adicionalmente fue

¹⁸ Archivo 02 expediente de primera instancia, folio 23

¹⁹ Archivo 03 ídem

²⁰ Sentencia T-477 de 2023 “*Ahora bien, respecto de la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho de petición, esta Corte ha establecido que no existe un medio ordinario de defensa al que las personas puedan acudir cuando este derecho es amenazado o vulnerado, puesto que nuestro ordenamiento no lo prevé (Ver: sentencias T-084 de 2015, T-206 de 2018, T-230 de 2020, T-007 de 2022 y T-045 de 2022, entre otras). Así las cosas, la acción de tutela es procedente siempre que se busque la protección del derecho de petición*”.

²¹ Entre otras, sentencias T-012 de 1992, T-377 de 2000, T-1160A de 2001, T-211 de 2014, C-951 de 2014 y T-332 de 2015

²² T-259 de 2004, T-814 de 2005, entre otras

²³ Archivo 04, folio 14 1ª instancia

²⁴ Archivo 08. Respuesta UGPP. Folios 51-60

notificada a la peticionaria el 19 de octubre siguiente a través del correo electrónico porvenir@en-contacto.co, así acreditado en el presente trámite²⁵.

Como se acotó, la accionante el día 04 de julio de 2023, tras justificar que:

“(…) culminado el proceso de reconstrucción de historia laboral de nuestro afiliado -RAFAEL IGNACIO RAGUA GUERRERO-, encontramos que la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE PAMPLONA expidió certificación laboral en la cual registró que el afiliado de la referencia prestó sus servicios a la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE PAMPLONA, cuyos aportes fueron efectuados a la caja de previsión nacional – CAJANAL los cuales no suman más de 150 semanas y por tanto no son parte del bono pensional pero deben ser trasladados a esta administradora en virtud del artículo 11 del decreto 3995 de 2008”.

Pidió a la UGPP:

“(…) el traslado de los aportes cotizados a nombre del afiliado de la referencia, por los períodos certificados...”

Según el documento adjunto, del “16/10/1986 al 16/10/1987”, por un valor calculado de \$6.192.610 a 31 de julio de 2023.

Como respuesta, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, como ya se ha ilustrado, expidió la Resolución RDP 024846 de fecha 10 de octubre de 2023 “Por la cual se reporta a la SUBDIRECCION FINANCIERA DE LA UGPP un traslado de aportes pensionales con destino al FONDO DE PENSIONES OBLIGATORIAS PORVENIR S.A., a favor del (la) señor (a) RAGUA GUERRERO RAFAEL IGNACIO identificado (a) con C.C. 13352247”; **acto administrativo** por medio del cual resolvió:

“ARTICULO PRIMERO: POR LA DIRECCION DE PENSIONES DE LA UGPP REPORTAR A LA SUBDIRECCION FINANCIERA DE LA UGPP EL TRASLADO A LA SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A. NIT 800.224.808-8, por devolución de los aportes pensionales cotizados a la extinta CAJANAL por el empleador EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE PAMPLONA - NIT. 890.501.019 a favor del señor (a) RAGUA GUERRERO RAFAEL IGNACIO identificado con la cédula de ciudadanía No. 13352247, por el periodo comprendido entre el 16 de octubre de 1986 y el 30 de noviembre de 1986...”

²⁵ Archivo 08. Respuesta UGPP. Folios 16, 17 y 49

El valor, debidamente actualizado es por la suma de CUATROCIENTOS UN MIL SETECIENTOS SETENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$401.773); con cargo a los recursos disponibles de los reintegros por aportes efectuados por los Fondos de Pensiones Obligatorios, que corresponden a valores cotizados de pensionados activos en la nómina que administra la UGPP, documentos de recaudos que se reflejan en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF Nación", con el fin de dar respuesta de fondo a las peticiones presentadas por el FONDO DE PENSIONES OBLIGATORIAS PORVENIR S.A.

ARTICULO SEGUNDO: *POR LA SUBDIRECCION FINANCIERA DE LA UGPP Gestionar ante la DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL - DGCPTN, el trámite de la orden de pago, por concepto de devolución de aportes pensionales, para ser abonado en la cuenta corriente No. 256-09787-4 del Banco de Occidente del FONDO DE PENSIONES OBLIGATORIAS PORVENIR S.A.*

ARTICULO TERCERO: *Notifíquese al FONDO DE PENSIONES OBLIGATORIAS PORVENIR S.A. haciéndole saber que en caso de inconformidad contra la presente resolución, puede interponer por escrito el recurso de reposición ante la DIRECCION DE PENSIONES. De este recurso podrá hacer uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de su inconformidad".*

Lo anterior, teniendo en cuenta "El resultado de la obtención de la información digitalizada seleccionada", que relaciona, precisando que "(la X corresponde a los soportes de pago por concepto de aportes pensionales certificados por parte de la Subdirección de Gestión Documental)²⁶.

Así, resulta plausible deducir que la UGPP se pronunció de fondo sobre la petición de la actora, sustentando la decisión en los preceptos legales aplicables al caso concreto e informándole claramente las razones por las cuales sólo le reconoce la devolución de los aportes pensionales cotizados a la extinta CAJANAL por el empleador EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE PAMPLONA - NIT. 890.501.019 a favor del señor (a) RAGUA GUERRERO RAFAEL IGNACIO identificado con la cédula de ciudadanía No. 13352247, por el periodo comprendido entre el 16 de octubre de 1986 y el 30 de noviembre de 1986, por no haber encontrado soportes de pago para el restante lapso; por lo tanto, se concluye que es de fondo, y en todo caso con garantía del derecho de contradicción a favor de la peticionaria, quien, entre otras cosas, tenía la oportunidad de formular el recurso de reposición como allí se estableció, sin que exista prueba en el expediente de que haya obrado en tal sentido.

5. Derecho al debido proceso administrativo

²⁶ Ídem. Folios 51-60

Para la accionante, la UGPP vulnera su derecho al debido proceso administrativo “por su negativa a reconocer la devolución de aportes, lo que a todas luces obstaculiza la integridad del Sistema General de Seguridad Social y afecta de manera considerable el sistema de financiación del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, además colocando en riesgo colateralmente los derechos fundamentales de seguridad social, mínimo vital del afiliado”; desaprobación que para la citada entidad, obedece a la ausencia de recibos de caja o planillas de autoliquidación, no encontrados en el archivo entregado por el Ministerio de Salud.

Bajo los postulados del artículo 29 de la Constitución Política, el derecho al debido proceso debe ser aplicado a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. La Corte Constitucional en su jurisprudencia²⁷ ha reiterado que “el debido proceso está ligado al principio de legalidad porque representa un límite al poder del Estado, en la medida en que protege a los ciudadanos de las actuaciones arbitrarias o caprichosas de las autoridades²⁸”. Prerrogativa que tiene por objeto “proteger los derechos de quienes son vinculados a cualquier actuación administrativa o judicial que pueda resultar en la creación, modificación o extinción de un derecho o una obligación, así como en la imposición de una sanción²⁹”. Y que además implica, “que en cualquier proceso se deben observar las formalidades que para ese efecto se hayan establecido en la ley previamente³⁰ respecto de la manera en que se debe adelantar las diferentes etapas de un trámite, garantizar el derecho de defensa, interponer recursos, entre otros³¹”³².

Respecto de las actuaciones administrativas, ha indicado la máxima autoridad constitucional³³, que este derecho cobija:

“(…) todo el proceso de producción de un acto administrativo, desde su formación y la adopción de la decisión, hasta las fases subsiguientes de notificación, impugnación, ejecutoria y ejecución³⁴. En este sentido, esta garantía ha sido definida como:

“un conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración y que se materializa en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, a través de los cuales se pretende asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus propias actuaciones y la garantía del derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”³⁵.

²⁷ Sentencia T-477 de 2023 entre otras

²⁸ Sentencia C-163 de 2019.

²⁹ Sentencia C-163 de 2019.

³⁰ Sentencia C-163 de 2019.

³¹ Sentencia C-163 de 2019.

³² ídem

³³ ídem

³⁴ Sentencia T-426 de 2018.

³⁵ Sentencias T-442 de 1992 y C-980 de 2010, reiteradas por la sentencia T-154 de 2018.

Garantía que no escapa al cumplimiento del requisito de subsidiariedad que reclama el ejercicio de la acción de tutela, y que en el presente asunto no se encuentra cumplido; por cuanto como se precisó, el acto administrativo a través del cual la UGPP le negó a la Administradora del Fondo de Pensiones Porvenir S.A. el traslado de aportes, al parecer pagados por la E.S.E. San Juan de Dios de Pamplona a favor del afiliado Rafael Ignacio Ragua Gurrero por el lapso comprendido entre el 1º de diciembre de 1986 y el 16 de octubre de 1987, por no haber encontrado soportes “*de pagos aportes*” dentro del archivo de gestión documental entregados en custodia por parte de la extinta CAJANAL, era susceptible del recurso de reposición, que como se dijo, no agotó la peticionaria.

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la exigencia del requisito de subsidiariedad se funda en que la protección de los derechos fundamentales no es un asunto reservado al juez de tutela. Los jueces, los mecanismos ordinarios de defensa y trámites administrativos, también han sido diseñados para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales, incluidos los de carácter fundamental. En esta medida, la verificación de este requisito busca evitar la “*paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias*”³⁶. De ahí que la acción de tutela solo proceda cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa idóneo y eficaz para la protección de sus derechos fundamentales, salvo que ésta se ejerza como mecanismo transitorio para evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable.

Es así que el carácter subsidiario de esta acción “*impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales (...) y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, deriva admisible acudir a la acción de amparo constitucional*”³⁷. No obstante, la Corte Constitucional ha advertido que el estudio de la subsidiariedad de la acción de tutela no consiste en una mera verificación formal de la existencia de otros mecanismos judiciales o administrativos. Corresponde al juez constitucional analizar la situación particular y concreta del accionante, para comprobar si los medios ordinarios resultan idóneos y eficaces para la protección de los derechos fundamentales³⁸.

Así las cosas, es evidente que la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías – Porvenir S.A, no sólo contaba con la oportunidad de formular el recurso de reposición para cuestionar la negativa de la UGPP.

³⁶ Sentencia T-691 de 2017

³⁷ Sentencia T-721 de 2012

³⁸ Sentencias T-043 de 2014, T-402 de 2012 y T-235 de 2010.

Aunado a lo anterior, teniendo en cuenta que la Empresa Social del Estado Hospital San Juan de Dios de Pamplona, con fecha 10 de mayo de 2023 expidió la Certificación Electrónica de Tiempos Laborados – CETIL No. 202305890501019000720002, a través de la cual certifica que el señor Rafel Ignacio Guerrero Ragua laboró para esa entidad como “Médico-Servicio Social Obligatorio, desde el 16-10-1986 hasta 16-10-1987”, y adicionalmente efectuó aportes para pensión a la Caja Nacional de Previsión Social³⁹; cuyos soportes de pago no encontró la UGPP en los archivos de gestión documental que le fueron entregados en custodia por parte de la extinta CAJANAL, por el lapso comprendido entre el 1º de diciembre de 1986 y el 16 de octubre de 1987, entidad que según lo estableció la Ley 1151 de 2007 en el artículo 156, corregido por el artículo 1º del Decreto 1193 de 2012, quedó encargada de ejercer gestiones como la administración de bases de datos, nóminas, archivos, etc.; corresponde a la AFP Porvenir S.A., no sólo dilucidar si efectivamente el empleador efectuó los pagos de los aportes a la Caja Nacional de Previsión – CAJANAL, que certifica, y que pretende en sede constitucional sin haber agotado el más mínimo trámite administrativo al respecto, por cuanto no se aportó prueba alguna en tal sentido.

Lo anterior, tendiente a establecer a cuál entidad, ESE Hospital San Juan de Dios de Pamplona o Unidad de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales UGPP, le corresponde asumir dicho pago⁴⁰; aspecto que una vez instituido, como lo autoriza el artículo 24⁴¹ de la ley 100 de 1993, adelante las acciones de cobro ante la jurisdicción ordinaria, tendientes a obtener el traslado de aportes que pretende a través de la presente acción

³⁹ Archivo 11 expediente tutela 1ª instancia. Folio 3

⁴⁰ Decreto 790 de 2021. “ARTÍCULO 2.2.16.3.8. 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, según el artículo 2.2.16.1.25. del presente decreto. La cuota parte a cargo de cada empleador o entidad pagadora de pensiones, es proporcional al correspondiente tiempo de servicios o aportes, sea o no simultáneo con otros tiempos de servicios o aportes. La Nación asumirá la emisión y absorberá las cuotas partes de todos los empleadores que aportaban a cajas o fondos sustituidos por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

Para los efectos del reconocimiento y pago de un bono pensional, cuando un empleador, entidad pública o privada expida una certificación laboral, en la cual registre que cotizó a la Caja Nacional de Previsión (CAJANAL) sin que obre prueba en relación a dichos pagos, será responsabilidad del empleador aportar copia de los recibos de caja o de las nóminas que contengan el sello de CAJANAL donde conste que los aportes fueron efectuados. Los soportes deben entregarse dentro del mismo término establecido en el artículo 2.2.9.2.2.8. de este Decreto.

En ausencia de la información que demuestre el pago de las obligaciones a la Caja Nacional de Previsión (CAJANAL), se presumirá que el responsable del pago es el propio empleador, quien tendrá la obligación de reconocer y pagar el bono pensional a que haya lugar, en los términos previstos en el presente Decreto.

PARÁGRAFO. El tiempo de servicio oficial que el empleador certifique haber cotizado a Caja Nacional de Previsión (CAJANAL), para el reconocimiento de prestaciones, sólo se contabilizará por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) si obra el correspondiente soporte de pago en los archivos de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social (UGPP), para el respectivo traslado de aportes.

En el reconocimiento de la indemnización sustitutiva por parte Colpensiones podrá incluir los aportes corroborados por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social (UGPP), siempre que la Unidad remita los recursos para tal efecto. En cualquier caso, de no existir evidencia del pago de las obligaciones a la Caja Nacional de Previsión (CAJANAL), si el empleador o quien haga sus veces garantiza la financiación de estos tiempos a través del pago del bono pensional, el traslado de aportes o el pago del cálculo actuarial por omisión, según corresponda, las semanas se convalidarán para el reconocimiento de la prestación solicitada”

⁴¹ “ARTÍCULO 24. Acciones de Cobro. Corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo”.

de tutela⁴²; mecanismo aquel idóneo y eficaz que le permite a la sociedad convocante desarrollar el caudal probatorio necesario para alcanzar el fin propuesto, como lo dispone el Decreto 2633 de 1994, en el artículo 5^o⁴³.

Facultad de recaudo, frente al cual la Corte Constitucional ha concluido⁴⁴:

“De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Sala de Revisión concluye que es necesario que las administradoras de pensiones ejecuten los trámites tendientes a obtener las contribuciones pensionales y los aportes de la historia laboral de sus afiliados, ya que, así como no es atribuible al trabajador la mora del empleador en realizar las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, tampoco lo es el actuar negligente de las administradoras, cajas o fondos de pensiones que no logran efectuar el traslado de los aportes de sus afiliados”.

Por lo anterior, se advierte que si bien la AFP Porvenir S.A. formuló una petición de traslado de aportes ante la UGPP que le fue resuelta a través de un acto administrativo, no agotó la vía gubernativa procedente ante la negativa de la entidad; como tampoco ha iniciado las acciones de esclarecimiento de la información ni la acción de cobro ante la jurisdicción ordinaria establecida por el legislador para alcanzar su cometido, trámite al interior del cual tiene la posibilidad de petitionar medidas cautelares sin necesidad de recurrir al proceso de tutela para sustituir al funcionario judicial competente, máxime que es una sociedad que conoce el ordenamiento jurídico y mecanismos dispuestos para garantizar a sus afiliados los derechos prestacionales que administra.

En lo tocante con el *habeas data*, cuyo resguardo igualmente reclama el Fondo a favor de su afiliado, es derecho que se entrelaza con lo ya discurrido, en cuanto es el agotamiento de los diferentes trámites lo que determinará se establezca en las bases de datos correspondientes la deudora de los aportes discutidos.

⁴² Así entendido por la Corte Constitucional en la sentencia T-013 de 2020, en la cual indicó que *“Con base en lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 24 y 57 de la Ley 100 de 1993, para la Corte el cobro de los aportes pensionales que no hayan sido oportunamente trasladados por el empleador, y el traslado de recursos desde otras cajas, fondos y administradoras de pensiones, son una obligación legal de las administradoras de pensiones. En efecto, el artículo 24 de la referida Ley las faculta para adelantar los procedimientos de recaudo por obligaciones incumplidas de los empleadores; el artículo 57 les atribuye a las administradoras del régimen de prima media -como COLPENSIONES-, la facultad de adelantar procesos de cobro coactivo”.*

⁴³ *“Artículo 5^o.- Del cobro por vía ordinaria. En desarrollo del artículo 24 de la Ley 100 de 1993, las demás entidades administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida del sector privado y del régimen de ahorro individual con solidaridad adelantarán su correspondiente acción de cobro ante la jurisdicción ordinaria, informando a la Superintendencia Bancaria con la periodicidad que esta disponga, con carácter general, sobre los empleadores morosos en la consignación oportuna de los aportes, así como la estimación de sus cuantías e interés moratorio, con sujeción a lo previsto en el artículo 23 de la Ley 100 de 1993 y demás disposiciones concordantes.*

Vencidos los plazos señalados para efectuar las consignaciones respectivas por parte de los empleadores, la entidad administradora, mediante comunicación dirigida al empleador moroso lo requerirá. Si dentro de los quince (15) días siguientes a dicho requerimiento el empleador no se ha pronunciado, se procederá a elaborar la liquidación, la cual prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993”.

⁴⁴ Sentencia T-013 de 2020

Razones suficientes para confirmar el fallo de primera instancia de fecha 04 de diciembre de 2023.

IV. D E C I S I O N

En armonía con lo expuesto, **LA SALA ÚNICA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el cuatro (04) de diciembre de dos mil veintitrés (2023) por el Juzgado Segundo Civil del Circuito con conocimiento en asuntos laborales de esta competencia, que negó la tutela invocada, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: COMUNICAR lo decidido a los interesados, en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REMITIR la actuación a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.

JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ

NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS

JAIME RAÚL ÁLVARADO PACHECO

Firmado Por:

Jaime Andres Mejia Gomez

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

002

Tribunal Superior De Pamplona - N. De Santander

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: **ab138930f3e2d2716a70537724318870d509e9ba47f98b64b556f23d4cb88b0e**

Documento generado en 01/02/2024 11:39:43 AM

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