

DERECHO A LA PENSION DE VEJEZ-Vulneración por Colpensiones, al no reconocer pensión de vejez, por incumplimiento de su deber legal de actualización de la historia laboral y de las semanas cotizadas

(La accionada) vulneró el derecho al debido proceso administrativo de la actora, pues: (i) profirió varios actos que contenían información inexacta a pesar de que la accionante le había informado del error cometido y había aportado pruebas para comprobarlo; (ii) impuso a la accionante la carga de soportar las consecuencias del presunto incumplimiento de su empleador en el pago de los aportes, lo cual no corresponde; y (iii) actuó en contra del principio de respeto por el acto propio e inobservó las garantías necesarias para realizar modificaciones en la historia laboral de la accionante; (...) se presentó una vulneración al derecho al habeas data de la ciudadana, pues las administradoras de pensiones involucradas incumplieron con su deber de guarda y cuidado de la información de la historia laboral de la accionante; (...) (La accionada) violó el derecho a la seguridad social de la accionante, quien ya cumple con los requisitos establecidos en la ley para acceder a su pensión de vejez y la administradora de pensiones le negó ese derecho bajo argumentos contrarios al precedente jurisprudencial aplicable.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE DERECHOS PENSIONALES-Requisitos

i. que el amparo sea solicitado por un sujeto de especial protección constitucional; (ii) que la falta de pago de la prestación afecte gravemente los derechos fundamentales de quien la solicita; (iii) que el interesado haya desplegado actividad administrativa y/o judicial para lograr el reconocimiento de su derecho pensional por los medios ordinarios que tiene para ello; y (iv) que se acredite la razón que lleva a concluir que el medio judicial ordinario no puede proteger efectivamente el derecho reivindicado.

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DERECHO DE PETICION-Procedencia de manera directa por ser derecho fundamental de aplicación inmediata

DERECHO DE PETICION-Término para resolver reconocimiento de pensión de vejez/DERECHO DE PETICION-Respuesta clara, oportuna y de fondo sobre reconocimiento y pago de pensión de vejez

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES Y LA IMPORTANCIA DE LA PENSION DE VEJEZ-Concepto, naturaleza y protección constitucional

MORA EN EL PAGO DE APORTES Y COTIZACIONES PENSIONALES-Obligación de las entidades administradoras de cobrar a los empleadores morosos los aportes adeudados

PENSION DE VEJEZ Y MORA EN EL PAGO DE LOS APORTES POR PARTE DEL EMPLEADOR-Afiliado o beneficiario no debe soportar la mora en el traslado de los aportes al sistema ni la inacción de Colpensiones o las administradoras de fondos de pensiones en el cobro

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENSIONAL-Derecho fundamental/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENSIONAL-Garantía

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y PRINCIPIO DE ACTO PROPIO-Confianza del administrado se genera por la seguridad de haber obtenido una determinada posición jurídica favorable

INCONSISTENCIAS EN HISTORIA LABORAL-Administradora de pensiones debe garantizar la veracidad, claridad y precisión de las historias laborales, y no trasladar la carga de su negligencia a los afiliados

HISTORIA LABORAL-Relevancia constitucional/HABEAS DATA-Posibilidad de ejercerlo cuando se presenta inexactitud en historia laboral para solicitar pensión de vejez/DERECHO AL HABEAS DATA-En relación con la información contenida en la historia laboral

PENSION DE VEJEZ-Conflictos entre Administradoras, Fondos de Pensiones y Empleadores no pueden entorpecer el reconocimiento

ACCION DE TUTELA EN MATERIA PENSIONAL-Presunción de veracidad en materia probatoria y facultades oficiosas del juez de constitucional

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia T-477 de 2023

Referencia: expediente T-9.184.988

Acción de tutela instaurada por Naida Ferreira Mafra contra Colpensiones.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo

Bogotá, D.C., diez(10) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Natalia Ángel Cabo (quien la preside) y Diana Fajardo Rivera, y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA.

La decisión se emite en el trámite de revisión de los fallos expedidos, en primera instancia, por el Juzgado 4º Administrativo del Circuito de Bogotá, el 10 de octubre de 2022 y, en segunda instancia, por la Sección 4ª Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 18 de noviembre de 2022, dentro de la acción de tutela instaurada por Naida Ferreira Mafra en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

I. ANTECEDENTES

El 27 de septiembre de 2022, la señora Naida Ferreira Mafra presentó acción de tutela¹, mediante apoderada, contra Colpensiones por la presunta vulneración de sus derechos a la información, al debido proceso, al habeas data, a la seguridad social y al mínimo vital. A continuación, se resumen los hechos relevantes en relación con la acción de tutela.

1. Hechos y pretensiones²

1. La ciudadana Naida Ferreira Mafra, de 73 años, empezó a trabajar en la Secretaría de Educación del Amazonas el 8 de julio de 1994 y a cotizar para pensión con la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) en esa misma fecha.

1. El 12 de junio de 2009, la accionante fue trasladada al Instituto de Seguros Sociales (ISS), hoy Colpensiones, como consecuencia de la liquidación de Cajanal.

1. El 6 de febrero de 2015, la accionante solicitó ante Colpensiones el reconocimiento y pago de su pensión de vejez.

1. El 15 de abril de 2015, la Secretaría de Educación del Amazonas, mediante resolución, retiró del servicio a la señora Ferreira por cumplimiento de la edad de retiro forzoso.

1. El 26 de octubre de 2015, Colpensiones emitió la resolución GNR 333768, en la cual negó el reconocimiento de la pensión de vejez a la señora Ferreira por no haber acreditado las semanas necesarias (1.300 semanas). En dicha resolución, Colpensiones reconoció que la accionante tenía 1.066 semanas cotizadas entre el 8 de julio de 1994 y el 20 de abril de 2015. Asimismo, la entidad señaló que, al verificar la historia laboral, se presentaban períodos en los que el pago se encontraba en verificación, razón por la que requirió a la Gerencia Nacional de Operaciones para que efectuara las correcciones. La administradora de pensiones concluyó que la historia laboral ya mencionada era consistente.

1. En vista de que la Secretaría no tuvo en cuenta que la accionante no cumplía aún con el tiempo de servicio para el reconocimiento y pago de la pensión de vejez al momento de desvincularla, la accionante acudió al juez de tutela para que se ordenara su reintegro a la entidad y, de esta forma, poder seguir cotizando para lograr el reconocimiento de su pensión de vejez. Dicho amparo fue concedido, por lo cual la señora Ferreira fue reintegrada a la Secretaría de Educación el 17 de febrero de 2017, entidad en la que continuaba trabajando

hasta la fecha de la interposición de la presente acción de tutela.

1. El 27 de julio de 2021, la accionante consultó su reporte de semanas cotizadas en la página web de Colpensiones y, según la información consultada en esa oportunidad, tenía 1,286.99 semanas cotizadas.

1. Con esa información, el 22 de noviembre de 2021, la señora Ferreira solicitó, nuevamente ante Colpensiones, el reconocimiento y pago de su pensión de vejez.

1. En resolución SUB-57312 del 28 de febrero de 2022, Colpensiones le negó el reconocimiento de la pensión a la accionante bajo el argumento de que solo había cotizado 909 semanas. En las consideraciones de esta resolución, la entidad manifestó que solicitó ante la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP), el traslado de los aportes hechos entre el 8 de julio de 1994 y 12 de junio de 2009. No obstante, la UGPP, mediante resolución RDP 017229 del 12 de julio de 2021, únicamente aceptó trasladar los tiempos laborados por la accionante en la Gobernación del Amazonas entre el 1º de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 20073.

1. El 7 de marzo de 2022, la accionante presentó recurso de reposición y, en subsidio de apelación, contra la mencionada resolución de Colpensiones.

1. El recurso de reposición fue resuelto mediante resolución SUB-124539 del 6 de mayo de 2022. La entidad confirmó la resolución SUB-57312 en el sentido de negarle el reconocimiento y pago de la pensión a la señora Ferreira, bajo el argumento de que no había cotizado las semanas suficientes, pues únicamente tenía 917 semanas cotizadas.

1. Luego, mediante la resolución DPE 8787 del 14 de julio de 2022 se resolvió el recurso de apelación. En esta resolución, Colpensiones confirmó la decisión apelada, bajo el argumento de que la señora Ferreira únicamente había cotizado 926 semanas. En dicha resolución, la entidad explicó que, en virtud de la Instrucción no. 13 de julio de 2021 emitida por la Dirección de Prestaciones Económicas, para los casos de traslados de tiempos cotizados después del 1 de abril de 1994 de otras cajas o fondos del Régimen de Prima Media (RPM) al RPM de Colpensiones, la UGPP debe certificar los tiempos de aportes a trasladar y que la Dirección de Historia Laboral únicamente carga los tiempos certificados por la UGPP. Dicha instrucción también aclara que: “pueden existir diferencias con el CETIL, sin embargo, la Dirección de Historia Laboral solo cargará los tiempos que FONPRECON y UGPP indique que fueron cotizados a esas cajas y que sean autorizados por dichas entidades”4.

1. El 21 de julio de 2022, la accionante consultó nuevamente su reporte de semanas cotizadas en la página web de Colpensiones y, según la información reportada por la entidad, únicamente contaba con 930 semanas cotizadas.

1. Hasta este punto, el cómputo de semanas cotizadas por la accionante según Colpensiones se puede resumir de la siguiente manera:

Documento

Fecha

Número de semanas cotizadas

Resolución GNR 333768

26 de octubre de 2015

1.066

Reporte de semanas cotizadas

27 de julio de 2021

Resolución SUB 57312

28 de febrero de 2022

909

Resolución SUB 124539

6 de mayo de 2022

917

Resolución DPE 8787

14 de julio de 2022

926

Reporte de semanas cotizadas

21 de julio de 2022

930

1. El mismo 21 de julio de 2022, la accionante elevó derecho de petición ante la entidad accionada, mediante el cual solicitó nuevamente el reconocimiento de su pensión de vejez. Esta petición no había sido respondida al momento de la interposición de la tutela.

1. El 27 de septiembre de 2022, la señora Naida Ferreira Mafra presentó acción de tutela en contra de Colpensiones en la que solicitó, como medida de protección de sus derechos a la información, al debido proceso, al habeas data, a la seguridad social y al mínimo vital, que se ordene a la entidad accionada: (i) restablecer el cómputo de semanas cotizadas a Cajanal, al ISS y a Colpensiones; y (ii) responder a la petición de reconocimiento de pensión por vejez, bajo la consideración de que actualmente cumple con las semanas cotizadas requeridas para pensionarse.

1. La accionante indicó que las múltiples inconsistencias en el cómputo de las semanas cotizadas demuestran que Colpensiones está evadiendo su obligación de actualizar la historia laboral de los afiliados y reconocer la pensión de vejez a quienes cumplen con los requisitos de tiempo de cotización y de edad. Adicionalmente, la señora Ferreira manifestó que Colpensiones desconoce su derecho pensional con fundamento en la inexistencia de una norma que regule el traslado de los recursos entre administradoras del mismo régimen. En concreto, respecto de su historia laboral, la accionante alegó tener cotizadas, al momento de la interposición de la tutela, 1.356 semanas, razón por la cual Colpensiones debía reconocer pensión de vejez.

2. Actuación procesal en el trámite de tutela

1. La acción de tutela le correspondió, por reparto, al Juzgado 4º Administrativo del Circuito de Bogotá, el cual, mediante auto del 28 de septiembre de 2021, admitió la acción de tutela en contra de Colpensiones y vinculó al Departamento del Amazonas - Secretaría de Educación. Adicionalmente, la autoridad judicial ordenó a Colpensiones rendir un informe acerca de los hechos que fundamentaron la tutela, así como aportar copia de la historia laboral de la accionante. Asimismo, ordenó a la Secretaría de Educación del Amazonas que rindiera un informe sobre los hechos que dieron lugar a la acción de tutela y que allegara copia de los aportes realizados a pensión en favor de la señora Ferreira en cualquier tiempo. Finalmente, el juzgado requirió a la accionante para que allegara copia del fallo de tutela que ordenó su reintegro a la Secretaría, así como cualquier otra información que considerara relevante.

1. La Secretaría de Educación del Amazonas no respondió, pero Colpensiones allegó el

informe6 solicitado el 30 de septiembre de 2022, en el cual hizo un recuento de las resoluciones emitidas en el trámite promovido por la señora Ferreira, así:

Resolución

Fecha

GNR 36494

4 de agosto de 2016

Rechazó el recurso de reposición presentado contra la resolución GNR 333768 del 26 de octubre de 2015 por extemporáneo y negó el reconocimiento de la pensión de vejez a la accionante.

GNR 230351

4 de agosto de 2016

Negó el reconocimiento de la pensión de vejez de la accionante por no cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 797 de 2003.

GNR 298602

10 de octubre de 2016

Rechazó por extemporáneos los recursos de reposición y apelación interpuestos en contra de la resolución GNR 230351 y negó la pensión de vejez a la accionante.

SUB 57312

28 de febrero de 2022

Negó el reconocimiento de la pensión de vejez a la accionante.

SUB 124539

6 de mayo de 2022

Resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución SUB 57312, en el sentido de confirmar la decisión.

DPE 8787

14 de julio de 2022

Resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la resolución SUB 57312, en el sentido de confirmar la decisión.

1. Respecto de la presunta vulneración al derecho de petición de la accionante, la entidad manifestó que aún estaba dentro del término legal (4 meses) para responder la solicitud elevada el 21 de julio de 2022. Finalmente, Colpensiones solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela por incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

3. Fallo de primera instancia

1. Mediante sentencia del 10 de octubre de 20227, el Juzgado 4º Administrativo del Circuito de Bogotá concedió el amparo solicitado. En primer lugar, el juzgado analizó el cumplimiento del requisito de subsidiariedad y encontró que, si bien la accionante no es una persona de la tercera edad, está próxima a ostentar esa calidad, por lo cual resulta impostergable la intervención del juez constitucional. Respecto a la alegada vulneración de los derechos de la señora Ferreira por parte de Colpensiones, la autoridad judicial encontró que la entidad accionada no tuvo en cuenta la documentación aportada por la accionante e incurrió en graves contradicciones injustificadas plasmadas en las resoluciones en las que negó la pensión. Adicionalmente, el juez encontró que la entidad no cumplió con su deber de gestión y administración de documentos y no respondió de fondo las solicitudes elevadas por la señora Ferreira, al no tener en cuenta los documentos que aquella aportó como fundamento para el reconocimiento de su pensión de vejez.

1. Así las cosas, la autoridad judicial ordenó a Colpensiones decidir sobre el reconocimiento del derecho a la pensión de la accionante, teniendo en cuenta los tiempos de servicio certificados por el Departamento del Amazonas el 10 de mayo de 2022 a través del Sistema de Calificación Electrónica de Tiempos Laborados (CETIL).

4. Impugnación

1. Esta decisión fue impugnada por Colpensiones⁸, quien reiteró los mismos argumentos que presentó en el informe inicial. Adicionalmente, la entidad remitió la resolución SUB 292456 del 24 de octubre de 20229, en la que respondió el derecho de petición elevado por la accionante el 21 de julio de 2022 y decidió negarle nuevamente el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, bajo el argumento de que la señora Ferreira únicamente acreditó 943 semanas cotizadas. Así las cosas, la entidad solicitó que se declarara el cumplimiento de la sentencia de primera instancia.

1. El 9 de noviembre de 2022, la accionante presentó escrito de oposición¹⁰ a la impugnación presentada por Colpensiones, en el cual alegó que la entidad no dio cumplimiento a la sentencia de primera instancia con la resolución SUB 292456, pues la administradora de pensiones manifestó que ella solo había cotizado 943 semanas. Al respecto, destacó que, en el reporte de semanas incluido en la mencionada resolución, en la casilla “días” hay muchas casillas con 28 días, cuando deberían ser 30. Finalmente, en el escrito se resaltó que la resolución GNR 333768, en la que se estableció que tenía 1066 semanas cotizadas, está en firme y no ha sido revocada. En este sentido, alegó que Colpensiones desconoció sus propios actos administrativos.

5. Fallo de segunda instancia

1. Mediante sentencia del 18 de noviembre de 2022¹¹, la Sección 4ª Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la sentencia de primera instancia. En su lugar, la autoridad judicial declaró improcedente la tutela respecto de los derechos a la información, habeas data, debido proceso, seguridad social y mínimo vital, pues consideró incumplido el requisito de subsidiariedad. Sobre la argumentación del juez de primera instancia, el Tribunal consideró que la accionante no estaba cerca de ostentar la calidad de persona de la tercera edad, pues, según indicó, las mujeres deben tener al menos 80 años para ser sujetos de especial protección constitucional en razón de la edad. Adicionalmente, el tribunal señaló que no se acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable, pues la accionante no está calificada como población pobre o vulnerable en el Sisbén.

1. Finalmente, en cuanto al derecho de petición de la accionante, el juez de segunda instancia negó el amparo bajo el argumento de que al momento de la interposición de la tutela estaba vigente el término que por ley tiene Colpensiones para responder la solicitud elevada el 21 de julio de 2022.

6. Actuaciones en sede de revisión y pruebas

1. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, que establece la obligación de remitir el expediente de tutela a esta Corporación para su eventual revisión, la Sección 4ª Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca remitió a la Corte Constitucional el expediente T-9.184.988. La Sala Dos de Selección de Tutelas eligió dicho expediente para su revisión¹² y, por sorteo, le correspondió a la magistrada Natalia Ángel Cabo la elaboración de la ponencia¹³.

1. En autos del 29 de marzo de 2023¹⁴ y del 8 de mayo de 2023, la magistrada ponente ordenó a las partes y a la UGPP que aportaran información relacionada con los hechos que motivaron la formulación de la acción de tutela. A continuación se describen las respuestas recibidas en esta sede:

a. Respuesta de la señora Naida Ferreira Mafra

1. Mediante correos del 24 de abril, 9 de mayo y 5 de junio de 2023, la apoderada de la accionante allegó varios documentos. En uno de ellos¹⁵, la accionante dio respuesta a las preguntas realizadas a través del mencionado auto. La actora informó que: (i) trabaja en un colegio de la Secretaría de Educación; (ii) su salario con descuentos es de \$1'000.000 y no tiene ingresos adicionales; (iii) sus gastos mensuales son de \$1'220.000 por concepto de alimentación, luz (adjuntó un recibo¹⁶), transporte y el pago mensual de una deuda de \$20'000.000; (iv) vive sola en Leticia en una casa que es de su propiedad y no tiene a nadie a cargo; (v) tiene un hijo y un nieto que no pueden asistirle económicamente; y (vi) se encuentra bien de salud.

1. En otro de los documentos allegados¹⁷, la apoderada de la señora Ferreira explicó que aparentemente la Secretaría de Educación no pagó o perdió los comprobantes de pago de la pensión de la accionante, por lo cual en la actualidad no tiene forma de demostrar que efectivamente realizó las cotizaciones correspondientes. Al respecto, también informó que hay un memorando interno del 6 de febrero de 2023 dirigido a la oficina jurídica de la Secretaría de Educación, en el cual se solicitó la reconstrucción del expediente de la señora Ferreira. No obstante, ese proceso no ha sido adelantado.

1. Dentro de los documentos allegados con el correo se encontraba también un memorando de parte de Gladys Yenni Ramírez Silva, técnica operativa de la Secretaría de Educación, dirigido a María Shirley Noriega Flórez, profesional universitaria de la misma secretaría¹⁹. Con este memorando se corrió traslado de toda la documentación para la reconstrucción del expediente de la señora Ferreira y se informó que el Archivo Central de la Administración Departamental no encontró las planillas de pagos del periodo comprendido entre julio de 1994 y junio del 2009. Igualmente, se recibió un reporte de semanas cotizadas en pensiones a abril de 2023²⁰, en el cual se evidencia que la accionante tenía 968,57 semanas.

1. Adicionalmente, en el correo se encontraba adjunto un recibo del banco BBVA de la deuda de la accionante²¹, en el cual se evidencia que el banco recibió por consignación \$18'000.000 de parte de la señora Ferreira. Finalmente, se allegó la respuesta de la

Secretaría de Educación²² al requerimiento elevado por la abogada de la accionante. En esta se indica que, desde el 8 de julio de 1994 hasta el 12 de junio de 2009, los aportes en pensión de la accionante

“fueron depositados en CAJANAL y en donde a la fecha la Administración Departamental se encuentra en Trámite Administrativo para el reconocimiento, por medio de Reconstrucción de Expediente bajo el Acuerdo 007 de octubre de 2014 [...]. Lo anterior obedece porque después de búsqueda minuciosa en los archivos, nos informan que no se encontraron las planillas de Pagos efectuadas a CAJANAL” ²³.

1. Finalmente, la accionante alegó que Colpensiones y la UGPP debían requerir a la Secretaría de Educación del Amazonas para que presentara los soportes correspondientes a los aportes realizados en los periodos comprendidos entre el 1º de junio de 1994 y el 30 de diciembre de 2000. Además, la señora Ferreira puso de presente que su empleador tenía conocimiento hace tiempo de las falencias respecto de sus cotizaciones, pero no ha sido posible que tomen acciones al respecto o que le den una respuesta clara y directa. La actora también manifestó que la Secretaría de Educación del Amazonas ha procurado que abandone su cargo, primero al desvincularla bajo el argumento de que había cumplido la edad de retiro forzoso, y luego, insistiéndole en que renuncie y suprimiéndole la prima técnica que antes devengaba.

a. Respuestas de Colpensiones

1. En correos del 12, 13, 20 y 25 de abril y 26 de mayo de 2023, Colpensiones envió varios documentos adjuntos. El primero de ellos es un escrito²⁴ en el cual la Dirección de Acciones Constitucionales de la entidad manifestó que enviaría la historia laboral de la accionante descargada del aplicativo de la entidad, y advirtió que esta puede estar sujeta a modificaciones o actualizaciones, por lo cual requirió a la Dirección de Historia Laboral para que aportara un documento oficial de historia laboral.

1. Colpensiones también allegó la Certificación Electrónica de Tiempos Laborados por la accionante expedida el 17 de julio de 2025, en la que consta la siguiente información:

Periodos certificados

Desde

Hasta

Aportes pensión

Fondo aporte

Total No. días interrupción

Tiempo completo

08/07/1994

12/06/2009

Si

Cajanal

0

Si

13/06/2009

31/08/2012

Si

Colpensiones

0

Si

01/09/2012

Si

Colpensiones

0

Si

30/03/2017

Activo

Si

Colpensiones

0

Si

1. Otro de los documentos recibidos es el reporte de semanas cotizadas en pensiones por la accionante a abril de 202326, en el cual se certifica que la señora Ferreira ha cotizado 968,57 semanas. Colpensiones también adjuntó las siguientes resoluciones expedidas por la misma entidad:

Resolución

Fecha

Contenido

GNR 33376827

26 de octubre de 2015

Le negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez a la accionante, por contar con 1.066 semanas cotizadas.

GNR 3649428

3 de febrero de 2016

Rechazó el recurso de reposición presentado por la accionante en contra de la resolución GNR 333768 y le negó el reconocimiento y pago de la pensión, por tener únicamente 1.069 semanas cotizadas.

GNR 23035129

4 de agosto de 2016

Le negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez a la señora Ferreira, por contar con 1.069 semanas cotizadas.

GNR 29860230

Rechazó los recursos de reposición y en subsidio de apelación que interpuso la accionante contra la resolución GNR 230351 por extemporáneos y le negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, por tener únicamente 1.066 semanas cotizadas.

SUB 5731231

28 de febrero de 2022

Le negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez a la señora Ferreira, por haber cotizado con tan solo 909 semanas.

SUB 12453932

6 de mayo de 2022

Resolvió el recurso de reposición interpuesto por la accionante en contra de la resolución SUB 57312 y confirmó el acto administrativo, pero consideraron que la accionante tenía 917 semanas cotizadas.

DPE 878733

14 de julio de 2022

Resolvió el recurso de apelación interpuesto por la accionante en contra de la resolución SUB 57312 y confirmó el acto administrativo en su totalidad, pese a que en las consideraciones consta que la accionante tiene 926 semanas cotizadas.

SUB 29245634

24 de octubre de 2022

Le negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez a la señora Ferreira, por contar con 943 semanas cotizadas.

SUB 6575535

9 de marzo de 2023

Rechazó los recursos de reposición y apelación que interpuso la accionante contra la resolución SUB 292456 por extemporáneos y le negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, por haber cotizado únicamente 964 semanas.

1. Adicionalmente, la entidad remitió un oficio dirigido a la UGPP por parte de Colpensiones del 25 de agosto de 202036, en el cual solicitó el traslado de los aportes de la señora Ferreira realizados en Cajanal entre julio de 1994 y junio de 2009.

1. Igualmente, la Corte recibió la resolución RDP 017229 del 12 de julio de 202137, expedida por la UGPP, en la cual accedió a la solicitud de Colpensiones de trasladarle los aportes pensionales cotizados a la extinta Cajanal por la Secretaría de Educación del Amazonas a favor de la señora Ferreira, una vez sea expedido el acto administrativo de reconocimiento de la pensión. No obstante, la UGPP aclaró que únicamente tiene información digitalizada sobre los aportes hechos por la señora Ferreira entre los años 2001 a 2007. Entonces, al cuantificar el valor de la devolución de los aportes pensionales efectuados por el empleador entre 2001 y 2007, la UGPP concluyó que el mismo corresponde a 365 semanas que equivalen a \$16.535.729. Finalmente, aclaró que, como el tiempo de los aportes debe ser tenido en cuenta para el reconocimiento de la prestación, “se hace necesario contar con el acto de reconocimiento del derecho pensional”.

1. Sobre los aportes hechos entre 1994 y 2001 y entre 2008 y 2009 no se hizo referencia alguna en la resolución. La entidad únicamente explicó que asumió la administración del Registro Nacional de Afiliados -RNA- que llevaba Cajanal en 2015, pero que no puede asumir responsabilidad sobre la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información antes de que fuera trasladada la información a dicha entidad. Finalmente, la UGPP agregó que “la consulta realizada por número de cédula [...] de la señora Naida Ferreira Mafra, evidenció cotizaciones y pagos inconsistentes del empleador Gobernación del Amazonas [...]”³⁸.

1. En otro escrito³⁹, Colpensiones hizo las siguientes precisiones respecto de la resolución RDP 017229, emitida por la UGPP: (i) la UGPP solo traslada los ciclos que estén respaldados por su comprobante de pago a Cajanal; (ii) el traslado efectivo de los recursos se realiza una vez Colpensiones envíe a la UGPP la resolución de pensión, en la cual se certifique que los ciclos solicitados para traslado fueron utilizados en la definición de la prestación; (iii) la UGPP solo autorizó el traslado de los aportes de los ciclos comprendidos entre el 1º de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2007, y condicionó el traslado de recursos al envío de la resolución que reconoce la pensión.

1. Adicionalmente, la administradora de pensiones argumentó que no puede reconocer la pensión a la señora Ferreira sin contar con la historia laboral debidamente actualizada, razón por la cual generó un proceso de cargue de los ciclos que, según la resolución de la UGPP, serían objeto de traslado. Estos ya se encuentran reportados en la historia laboral de la accionante. Igualmente, Colpensiones informó que se están adelantando las gestiones de cara a cada empleador para que asuma la responsabilidad de la financiación de los ciclos comprendidos entre el 8 de julio de 1994 al 21 de diciembre de 2000, y del 1º de enero de 2008 al 12 de junio de 2009, los cuales no son objeto de traslado por parte de la UGPP. Finalmente, la entidad aclaró que depende de la información que provea el empleador de la accionante para proceder con el cargue de los tiempos faltantes.

1. Luego, en otro escrito⁴⁰, Colpensiones informó que no ha incluido en la historia laboral de la señora Ferreira los periodos cotizados del 8 de julio de 1994 al 31 de diciembre de 2000, y del 1º de enero de 2008 al 12 de junio de 2009, pues estos no han sido aprobados para su traslado por parte de la UGPP. Adicionalmente, informó que, mediante oficio del 26 de mayo de 2023⁴¹, comunicó a la accionante que está en trámite la solicitud de cálculo actuarial ante su empleador⁴², y que con ello se trasladó la responsabilidad de la financiación de los ciclos que no cuentan con soporte de Cajanal a la Gobernación del Amazonas. Esto implica que el reconocimiento de su pensión está supeditada a la información que aporte su empleador.

a. Respuesta de la UGPP

1. Mediante correo del 26 de mayo de 2023⁴³, la UGPP informó que realizó el traslado a Colpensiones de los aportes de la accionante del periodo comprendido entre el 1º de enero de 2001 y el 30 de diciembre de 2007, pues en el Registro Nacional de Afiliados solo se encontró información respecto de estos tiempos de trabajo.

1. Igualmente, manifestó que la decisión contenida en la resolución RDP 17299 de 2021 se fundamentó en el párrafo del art. 2.2.16.3.8 del Decreto 790 de 2021 y en la Carta Circular Pagos Asumidos por Cajas de Previsión enero 2021 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los cuales adjuntó⁴⁴. Finalmente, la UGPP recordó que no fue la entidad que en su momento administró el Registro Nacional de Afiliados ni expidió las planillas del pago, y que asumió la administración de dicho registro en el estado en que se encontraba en el año 2015.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

1. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la tutela de la referencia, con fundamento en el inciso 3 del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 32 a 36 del Decreto 2591 de 1991⁴⁵.

2. Procedencia de la acción de tutela

1. En primer lugar, el requisito de legitimación en la causa por activa se refiere a la titularidad de los derechos cuya protección se reclama conforme al artículo 86 de la Constitución. En otras palabras, este requisito busca asegurar que el derecho fundamental que se alega amenazado o vulnerado en la acción de tutela sea uno propio del demandante y no de otra persona⁴⁶. El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que el o la accionante podrá actuar por sí misma, mediante representante, agente oficioso, defensor del pueblo o personeros municipales. En este caso, se cumple el requisito de legitimación en la causa por activa, pues la señora Ferreira es la titular de los derechos presuntamente

vulnerados y formuló la acción de tutela a través de apoderada, la cual cuenta con poder para actuar, como se puede evidenciar en el documento aportado con el escrito de tutela⁴⁷.

1. En segundo lugar, el requisito de legitimación en la causa por pasiva se refiere a aquellas entidades o particulares contra las cuales se puede presentar una acción de tutela, y a las que se les atribuye la violación de un derecho fundamental. En este caso, la acción de tutela se presentó contra Colpensiones, entidad pública a la que se le atribuye la violación de los derechos fundamentales de la accionante. Así las cosas, se encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de dicha entidad.

1. Adicionalmente, en el trámite de tutela se vinculó a la Secretaría de Educación del Amazonas, respecto de la cual también se acredita el requisito de legitimación en la causa por pasiva, pues, a partir de las alegaciones de las partes, es posible que le sea atribuible a esta entidad pública la violación de los derechos de la accionante. Esto es así, pues como empleadora de la señora Ferreira, la Secretaría de Educación del Amazonas debía realizar los aportes correspondientes a pensión y preservar el soporte de pago de pago de las mismas, lo cual se encuentra en duda.

1. En tercer lugar, el requisito de inmediatez se refiere al tiempo que transcurre entre la vulneración o amenaza contra un derecho fundamental y la presentación de la acción de tutela. Esta Corte ha determinado que para que se satisfaga este requisito debe existir un plazo razonable entre la ocurrencia del hecho que se invoca como violatorio de derechos fundamentales y la presentación de la tutela⁴⁸.

1. En el caso bajo estudio se advierte que la accionante identifica dos situaciones como vulneradoras de sus derechos fundamentales. Por un lado, la señora Ferreira cuestionó que en las resoluciones SUB 57312, SUB 124539 y DPE 8787 de Colpensiones, correspondientes al 28 de febrero, 06 de mayo y 14 de julio de 2022, no se hayan tenido en cuenta la totalidad de semanas cotizadas en su vida laboral. En concreto, la actora señaló que no se tuvo en cuenta el período de cotizaciones que va desde el 8 de julio de 1994 hasta el 12 de junio de 2009, y que dicho período sí había sido tenido en cuenta en resoluciones anteriores de la entidad, como la GNR333768 del 26 de octubre de 2015. En ese sentido, el último hecho que, según la accionante, es violatorio de sus derechos es la resolución DPE 8787 del 14 de julio de 2022, en la que se le negó el reconocimiento y pago de su pensión de vejez. Dado que la tutela fue interpuesta menos de tres meses después de dicho acto administrativo (el 27 de septiembre de 2022), la Sala da por cumplido el requisito de inmediatez respecto de este reclamo.

1. Por otra parte, la accionante reclamó que la administradora de pensiones no respondió el derecho de petición elevado el 21 de julio de 2022, mediante el cual solicitó nuevamente el reconocimiento y pago de su pensión de vejez. Se evidencia que al momento de que la accionante interpuso la presente tutela, Colpensiones no había dado respuesta al derecho de petición elevado por ella. En este sentido, para la accionante, la vulneración de su derecho de petición era actual en el momento de radicación del escrito, por lo cual se acredita el requisito de inmediatez respecto de este reclamo.

1. En cuarto lugar, se encuentra el requisito de subsidiariedad, que hace referencia a la existencia de mecanismos ordinarios para proteger los derechos en el caso particular. Así, la tutela, como mecanismo judicial de naturaleza constitucional que está orientado a la defensa de los derechos fundamentales solo será jurídicamente viable cuando no haya un medio ordinario idóneo y eficaz para proteger los derechos presuntamente vulnerados o amenazados⁴⁹, o cuando existiendo otro mecanismo la tutela se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

1. Para el caso específico de las tutelas respecto de asuntos pensionales, la jurisprudencia ha considerado que, en principio, no son procedentes, pues los ciudadanos deben utilizar los medios ordinarios de defensa en estos casos, tales como las acciones judiciales ante la jurisdicción ordinaria o de lo contencioso administrativo. Sin embargo, en casos específicos, la tutela puede ser procedente aunque se trate de un asunto pensional, particularmente si se evidencia que los mecanismos ordinarios no resultan eficaces para la protección de los derechos que se alegan vulnerados en el caso específico.

1. En este sentido, la jurisprudencia constitucional contempla una serie de circunstancias que se deben tener en cuenta al momento de estudiar si una acción de tutela respecto de un asunto pensional es procedente o no. Estas son: (i) que el amparo sea solicitado por un sujeto de especial protección constitucional; (ii) que la falta de pago de la prestación afecte gravemente los derechos fundamentales de quien la solicita; (iii) que el interesado haya desplegado actividad administrativa y/o judicial para lograr el reconocimiento de su derecho pensional por los medios ordinarios que tiene para ello; y (iv) que se acredite la razón que lleva a concluir que el medio judicial ordinario no puede proteger efectivamente el derecho reivindicado⁵⁰.

1. En el caso particular, la accionante alega que las inconsistencias en su historia laboral han afectado la posibilidad de cumplir la cantidad de semanas cotizadas que exige la ley para el reconocimiento de la pensión y que esta circunstancia es violatoria de sus derechos fundamentales. En esa medida, la accionante cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para cuestionar los actos expedidos por Colpensiones en los que se ha negado la actualización de

la historia laboral. Sin embargo, dicho mecanismo no es idóneo ni eficaz a la luz de las circunstancias particulares de la señora Ferreira.

1. En primer lugar, se evidencia que la accionante, dentro de su contexto particular, es sujeto de especial protección constitucional por motivo de su edad. Esta Corte ha señalado que las personas de la tercera edad se consideran sujetos de especial protección constitucional⁵¹, debido a su condición de debilidad y vulnerabilidad manifiesta⁵². Dicha condición implica que el Estado debe proveerles un trato diferencial positivo, lo cual conlleva a que incluso se amplíe el catálogo de derechos susceptibles de protección por vía de tutela⁵³.

1. Ahora bien, para definir qué personas son de la tercera edad, este tribunal se ha apoyado en la esperanza de vida certificada por el DANE periódicamente, de tal manera que se entiende que en el momento en que una persona supera la expectativa de vida fijada por dicha entidad, empieza a ser considerada sujeto de especial protección constitucional. Según los datos del DANE⁵⁴, la esperanza de vida al nacer del nivel nacional proyectada para 2015-2020, es de 76 años. No obstante, si se evalúan los datos a nivel departamental, es claro que existen diferencias significativas entre los diferentes departamentos. Así, por ejemplo, la esperanza de vida en Bogotá es de casi 79 años, mientras que la esperanza de vida de una persona del Casanare es de 70 años. En el “grupo Amazonía”, al que pertenece la accionante en el caso objeto de estudio, la expectativa de vida es de 71 años.

1. En esa medida, si bien, en virtud de la regla que ha venido aplicando esta corporación, alguien de 73 años no podría ser considerado estrictamente como una persona de la tercera edad, lo cierto es que, en el análisis de la subsidiariedad de la acción no deben existir fórmulas objetivas o postulados rígidos, sino que se debe apreciar en concreto y teniendo en cuenta las circunstancias específicas del caso, la eficacia del medio judicial ordinario. En ese sentido, de acuerdo con la edad de la accionante apreciada desde su contexto, se considera que se trata de una persona que merece una especial protección constitucional y que, por consiguiente, amerita un análisis más flexible del requisito de subsidiariedad.

1. En segundo lugar, para el caso concreto deben tenerse en cuenta los tiempos de duración del mecanismo ordinario al alcance de la accionante, el cual es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. A partir de los artículos 170 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se puede evidenciar que el trámite de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho puede demorarse, solo en primera instancia, alrededor de 200 días. Este tiempo se deriva de los términos de admisión, traslados, audiencias, alegatos y posibles aplazamientos, y puede extenderse en el caso concreto, en virtud de la multiplicidad de entidades posiblemente responsables en la falta de claridad sobre las cotizaciones de la señora Ferreira. Al respecto, cabe resaltar que, por ejemplo, en la sentencia T-013 de 2020, en la cual se estudió un caso similar, la Corte puso

de presente que, como el juez tendría que desplegar múltiples actividades procesales de cara a las entidades involucradas para esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades respectivas, el tiempo del proceso podría extenderse. En dicha oportunidad se encontró que el mecanismo judicial ordinario no era eficaz para proteger los derechos del accionante, en virtud de la tardanza del mismo, junto con otros factores.

1. En tercer lugar, en el presente caso la accionante acreditó una amplia diligencia para obtener la protección de sus derechos fundamentales a través de los canales administrativos ordinarios frente a Colpensiones. En particular, de acuerdo con lo narrado en los antecedentes de esta decisión, la señora Ferreira ha desarrollado múltiples actuaciones para obtener la corrección de su historia laboral y el reconocimiento de su pensión sin éxito, como las que resultaron en las resoluciones SUB 57312, SUB 124539, DPE8787 de Colpensiones, entre otras.

1. 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 prevé⁵⁵. Así las cosas, la acción de tutela es procedente siempre que se busque la protección del derecho de petición.

1. Con todo, se tiene por acreditado el requisito de subsidiariedad en el presente caso, en la medida en que: (i) la accionante es sujeto de especial protección constitucional en virtud de la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta que se encuentra en relación con su edad; (ii) la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no es eficaz o idónea en este caso, debido a la tardanza propia de estos procesos que puede ser agravada por las circunstancias específicas del caso de la señora Ferreira; (iii) la accionante demostró su diligencia al desplegar los mecanismos administrativos a los que tenía acceso para lograr directamente la protección de sus derechos sin éxito; y (iv) la tutela es el único mecanismo existente para reclamar la protección del derecho de petición.

1. En virtud de lo manifestado, se dan por cumplidos todos los requisitos de procedencia de la presente acción de tutela y se pasará a realizar el estudio de fondo respectivo.

3. Delimitación del problema jurídico y metodología de la decisión

1. La señora Naida Ferreira Mafra interpuso acción de tutela en contra de Colpensiones por la presunta vulneración de sus derechos a la información, al debido proceso, al habeas data, a

la seguridad social y al mínimo vital. La accionante alegó que, pese a que ya cumplió con las 1.300 semanas cotizadas que exige la ley para acceder a su pensión de vejez, Colpensiones no le ha reconocido esta prestación. Esto se debe a presuntas omisiones e inconsistencias en el manejo de la historia laboral por parte de la administradora de pensiones, pues, aparentemente le descontó varias semanas luego de haberlas reconocido mediante resolución. Según la accionante esto se debió a un posible incumplimiento en el pago de los aportes por parte de su empleador, frente a lo cual Colpensiones o la UGPP debieron emprender las acciones pertinentes y no lo hicieron. Así las cosas, la señora Ferreira solicitó que se le ordene a Colpensiones a restablecer el cómputo de semanas cotizadas a Cajanal, al ISS y a Colpensiones, y que su historia laboral refleje el tiempo total trabajado ante la Secretaría de Educación del Amazonas desde el año 1994 hasta el presente.

1. Adicionalmente, la accionante alegó que elevó una petición ante Colpensiones el 21 de julio de 2022, mediante la que solicitó el reconocimiento y pago de su pensión de vejez, la cual no fue contestada en el término legal. Entonces, la señora Ferreira también solicitó en el escrito de tutela que se le ordene a la administradora de pensiones responder a la petición de reconocimiento de pensión por vejez, bajo la consideración de que actualmente cumple con las semanas cotizadas requeridas para pensionarse.

1. Por su parte, durante el trámite de revisión, Colpensiones aportó las resoluciones GNR 333768, GNR 36494, GNR 230351 y GNR 298602, en las cuales reconoció todos los tiempos cotizados por la accionante desde el año 1994 y que incluyen todos tiempos trabajados por la accionante para la Gobernación del Amazonas durante los cuales estuvo afiliada a Cajanal. Luego, a partir de la resolución SUB-57312 y siguientes, Colpensiones únicamente reconoció los tiempos cotizados por la accionante a Cajanal entre el 1º de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2007, eliminando los tiempos anteriores bajo el argumento de que la UGPP solo aceptó hacer el traslado de los aportes de ese periodo.

1. Adicionalmente, la administradora de pensiones comunicó que está adelantando las gestiones ante el empleador de la señora Ferreira para que asuma la responsabilidad de la financiación de los aportes de los ciclos comprendidos entre el 8 de julio de 1994 al 21 de diciembre de 2000, y del 1º de enero de 2008 al 12 de junio de 2009, los cuales no fueron trasladados por parte de la UGPP.

1. En atención a los hechos planteados y en virtud de que la acción de tutela es procedente, corresponde establecer si, en este caso:

a. ¿Colpensiones violó el derecho de petición de la accionante, debido a que, para el 27 de septiembre de 2022, no había emitido una respuesta a la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez elevada por la accionante el 21 de julio de mismo año?

1. Para responder al primer problema jurídico, se hará una breve referencia al derecho de petición en relación con las solicitudes de reconocimiento de pensión. Luego, para responder al segundo problema jurídico, se seguirá la siguiente estructura: (i) se hará una reiteración de lo que ha dicho la jurisprudencia respecto del derecho a la seguridad social y la pensión de vejez, en virtud de que el presente asunto se enmarca dentro de un conflicto pensional; (ii) se recordarán las obligaciones en cabeza de los empleadores y de las administradoras de pensiones respecto de los aportes a pensión, debido a que en el caso concreto se cuestiona un incumplimiento de los deberes del empleador y/o de las administradoras de pensiones que resultó en las presuntas incongruencias en la historia laboral de la accionante; (iii) en vista de que la accionante alegó la violación a su debido proceso porque Colpensiones eliminó algunas de las semanas cotizadas reconocidas en resoluciones previas, se abordará el derecho al debido proceso administrativo en materia pensional; (iv) en virtud de que el presente asunto gira en torno a la guarda y modificación de la información contenida en la historia laboral de la accionante, se abordará el derecho al habeas data en relación con dicho documento y se hará un breve recuento de la función de la historia laboral, de su importancia y de su relación con otros derechos fundamentales; y finalmente (v) se reiterará lo dicho por la jurisprudencia constitucional respecto de las facultades extra y ultra petita del juez de tutela, ya que preliminarmente se evidencia la posibilidad de que la Corte deba acudir a ellas en el presente asunto. Luego, se procederá a hacer el análisis del caso concreto.

1. Cabe hacer una precisión preliminar respecto a la alegación de la ciudadana respecto de que Colpensiones violó su derecho a la información. En virtud de los hechos y pretensiones planteados en el escrito de tutela, la Sala advierte que, al plantear la violación de dicha prerrogativa, la ciudadana estaba haciendo referencia materialmente a los derechos al habeas data y petición, razón por la cual no se examinará de forma independiente el derecho a la información.

4. Derecho de petición en relación con las solicitudes de reconocimiento de pensión

1. El artículo 23 superior consagra el derecho de petición y dicta que cualquier persona puede elevar solicitudes ante las autoridades y tiene derecho a su pronta respuesta, siempre que la petición sea planteada respetuosamente. Con la sentencia C-951 de 2014, esta Corte estableció que el núcleo esencial del derecho de petición se compone de cuatro elementos:

(i) la formulación de la petición, que implica que el receptor de una petición respetuosa no puede negarse a recibirla o tramitarla⁵⁶; (ii) la pronta resolución de la solicitud, que se trata de que el solicitante debe recibir respuesta a su solicitud en el menor tiempo posible y siempre dentro del plazo que prevea la ley para ello⁵⁷, el cual, por lo general, es de 15 días⁵⁸; (iii) la respuesta de fondo de lo pedido, que implica que la respuesta a la petición debe ser clara⁵⁹, precisa⁶⁰, congruente⁶¹ y consecuente⁶², lo cual no significa que se deba acceder necesariamente a las pretensiones contenidas en la solicitud⁶³; y (iv) la notificación de la decisión, con lo cual se garantiza el derecho del solicitante a conocer la respuesta para, de ser el caso, controvertirla⁶⁴.

1. Ahora bien, en materia pensional, el artículo 9º de la Ley 797 de 2003, el cual modificó el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con el artículo 19 del Decreto 656 de 1994, establece que los fondos de pensiones cuentan con cuatro meses para resolver las solicitudes de reconocimiento de la pensión. En este tiempo, los fondos de pensiones deben resolver de fondo, de forma clara, precisa, congruente y consecuente las solicitudes de pensiones que eleven los ciudadanos, y realizar la correspondiente notificación. De lo contrario, habrán vulnerado el derecho de petición del solicitante.

6. El derecho a la seguridad social y la pensión de vejez. Reiteración de jurisprudencia

1. Tanto en la Constitución Política como en instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad se encuentra consagrado el derecho a la seguridad social. Por una parte, este derecho se encuentra consagrado en diversos instrumentos internacionales como el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social, y el artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Esta última norma dicta que toda persona tiene derecho a que se: “le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”⁶⁵.

1. Por otra parte, el artículo 48 de la Constitución Política consagra el derecho a la seguridad social desde dos aristas. De un lado, se trata de un servicio público, el cual es prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado. Desde esta perspectiva, la prestación de dicho servicio está sujeta a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley. De otro lado, se trata de un derecho fundamental irrenunciable y de carácter progresivo.

1. En desarrollo del artículo 48 superior, se expidió la Ley 100 de 1993 mediante la cual se

creó el sistema de seguridad social integral⁶⁶, que se compone de cuatro elementos, a saber: el sistema general de pensiones⁶⁷, el sistema general de salud⁶⁸, el sistema general de riesgos profesionales⁶⁹, y los servicios sociales complementarios⁷⁰. Estos tienen como objetivo proteger a las personas de las contingencias que las puedan afectar para que obtengan una calidad de vida acorde con la dignidad humana⁷¹.

1. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la seguridad social es un instrumento mediante el cual se garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas en los eventos en los que se vea afectado su estado de salud, su calidad de vida y su capacidad económica, o cuando “se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo”⁷². Además, esta Corte ha manifestado que dicha prerrogativa tiene una relación intrínseca con la dignidad humana, pues ayuda a que las personas puedan afrontar las circunstancias que puedan dificultar o impedir el desarrollo normal de sus actividades laborales y también asegura que las personas cuenten con el ingreso que requieren para ejercer sus derechos subjetivos⁷³.

1. Ahora bien, como ya se señaló, la vejez es una de las contingencias contra las que protege el sistema de seguridad social. Dicha protección se traduce, principalmente, en el reconocimiento de una pensión de vejez a las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la ley, los cuales son: (i) tener 57 años si se es mujer o 62 si se es hombre⁷⁴; y (ii) cotizar en cualquier tiempo un mínimo de 1.300 semanas⁷⁵.

1. En virtud de que el trabajador va realizando sus aportes durante toda su vida laboral, la jurisprudencia constitucional ha definido la pensión de vejez como un salario diferido al que tiene derecho el trabajador, “fruto de su ahorro forzoso durante toda una vida de trabajo”⁷⁶. Además, como para este punto las personas ya no trabajan pero siguen necesitando un sustento para cubrir sus necesidades, la Corte ha dicho que la finalidad de esta prestación es asegurar al afiliado y su familia la vida en condiciones dignas⁷⁷.

1. Más aún, como la pensión de vejez garantiza al trabajador desvinculado de la vida laboral y su familia una remuneración, este tribunal ha entendido que está ligada al derecho al mínimo vital. Esto, en virtud de que asegura a la persona, al retirarse de la fuerza laboral, que no perderá los ingresos regulares que recibe fruto de su trabajo y que podrá seguir supliendo sus necesidades básicas⁷⁸. Al lograr esto, la persona mayor puede disfrutar de un descanso en condiciones dignas⁷⁹.

1. En síntesis, el derecho a la seguridad social está consagrado en la Constitución y en mecanismos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, y es considerada

una prerrogativa íntimamente relacionada con el principio de dignidad humana. Adicionalmente, este derecho es considerado una herramienta para la realización de otros derechos fundamentales, como el mínimo vital. En atención a esto, la Ley 100 de 1993 creó el sistema integral de seguridad social, el cual contempla mecanismos de protección de las personas contra las contingencias propias de la vida humana, como la vejez, la cual es cubierta mediante la pensión de vejez. Esta prestación constituye un salario diferido para el trabajador que ha ahorrado durante toda su vida laboral al realizar aportes y al que tiene derecho una vez haya cumplido con los requisitos que establece la ley, en aras de procurarle un ingreso mínimo vital.

7. Las obligaciones de los empleadores y de las administradoras de pensiones respecto de los aportes a pensión. Reiteración de jurisprudencia

1. En este capítulo se abordarán las obligaciones de los empleadores y de las administradoras de pensiones en materia de cotizaciones, debido a que el caso bajo examen cuestiona posibles omisiones del empleador en el pago de las cotizaciones y de las administradoras de pensiones en el traslado de los aportes, así como en la administración y actualización de la historia laboral.

1. El artículo 48 de la Constitución señala que el servicio público de la seguridad social deberá prestarse bajo varios principios, dentro de los cuales se encuentra el de solidaridad y el de integralidad. El primero se refiere a “la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos las regiones y las comunidades bajo el principio del apoyo del más fuerte hacia el más débil”⁸⁰. El segundo, implica la cobertura de todas las contingencias que afectan las condiciones de vida de la población, y que cada persona debe contribuir según su capacidad para, en contraprestación, recibir lo necesario para ser protegido de las contingencias amparadas por la ley⁸¹. En virtud de esto, el legislador estableció que nuestro sistema general de pensiones sea uno contributivo⁸², “cuya fuente principal de financiación corresponde a las cotizaciones sufragadas periódicamente por sus afiliados”⁸³. Entonces, para que el sistema sea rentable, se estableció que la afiliación y la realización de aportes fueran obligatorias⁸⁴.

1. Cabe aclarar que la responsabilidad de la afiliación recae en los empleadores⁸⁵, así como el deber de realizar los aportes tanto propios como de los trabajadores⁸⁶. Para pagar la parte de la cotización que corresponde al trabajador, el empleador debe hacer el descuento correspondiente del salario del afiliado y trasladar las sumas a la entidad de la elección de este último⁸⁷. En consecuencia, es el empleador el llamado a responder por la totalidad del aporte, incluso en los casos en que haya omitido realizar el descuento necesario al salario del trabajador⁸⁸. En concordancia con esto, los artículos 23 y 53 de la Ley 100 de 1993 dictan que el incumplimiento de estas obligaciones por parte del empleador acarrea sanciones

pecuniarias.

1. En el mismo sentido, este tribunal ha manifestado que la mora del empleador en el pago de los aportes no puede justificar retrasos ni inconsistencias en el trámite de reconocimiento de la pensión de vejez⁸⁹. Esto se justifica en los principios de buena fe y confianza legítima que amparan al trabajador⁹⁰, así como en la situación desventajosa en la que está por encontrarse en una relación de subordinación⁹¹.

1. Luego de abordar los deberes en cabeza de los empleadores en el pago de cotizaciones se hará referencia a algunas de las obligaciones que tienen las administradoras de pensiones. El artículo 24 de la Ley 100 dicta que las administradoras de pensiones tienen la responsabilidad de “adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador”⁹². Por su parte, el artículo 57 de la misma ley prevé que las entidades administradoras del Régimen de Prima Media con prestación definida, como Colpensiones, puedan adelantar procesos de cobro coactivo para hacer efectivos sus créditos.

1. Así las cosas, esta Corte ha manifestado reiteradamente que quienes están llamadas a asumir los efectos negativos derivados del retraso o la falta de pago de los aportes pensionales son las administradoras de pensiones⁹³. Como fundamento de lo anterior, este tribunal ha dicho que “no sería entendible que, habiendo cumplido los requisitos para acceder a la pensión, algunos trabajadores se vieran privados de esa prestación debido a circunstancias que, por ajenas a su voluntad, no están obligados a soportar”⁹⁴.

1. Adicionalmente, el artículo 5.4 del Decreto Extraordinario 4121 de 2011 dicta que una de las funciones de las administradoras de pensiones es la de realizar “el recaudo, pago y transferencias de los recursos que deba administrar”⁹⁵. Para Colpensiones, esta función se encuentra regulada por el Manual de Cobro Administrativo, adoptado mediante la Resolución 504 de 2013, modificada por la Resolución 163 de 2015 emitidas por la misma entidad. Al respecto, la Corte ha dicho que, como las administradoras de pensiones tienen la obligación legal de tramitar el traslado de recursos desde otras cajas, fondos y administradoras de pensiones⁹⁶, el traslado efectivo de los aportes a la cuenta del afiliado no puede impedir el reconocimiento de la prestación⁹⁷.

1. A partir de todo lo anterior se concluye que las administradoras de pensiones son las llamadas a soportar las consecuencias negativas de la mora o falta de pago de los aportes a seguridad social en pensión por parte de los empleadores, y del traslado de aportes. Esta es

una responsabilidad que de ninguna manera puede ser endilgada a los usuarios ni puede ser una excusa para dilatar o negar el reconocimiento de la pensión de vejez. Además, las administradoras de pensiones y, en particular Colpensiones, cuentan con mecanismos para adelantar procesos de cobro coactivo, así como con la posibilidad de realizar operaciones de recaudo y transferencias de recursos, de los cuales deben hacer uso.

1. Establecidas algunas de las obligaciones de los empleadores y de los fondos de pensiones en relación con los aportes al sistema de seguridad social y, particularmente, con respecto a las cotizaciones, la Sala hará una breve referencia a la jurisprudencia constitucional en materia del debido proceso administrativo en relación con los trámites pensionales.

8. El derecho al debido proceso administrativo en materia pensional. Reiteración de jurisprudencia

1. El derecho al debido proceso está consagrado en el artículo 29 de la Constitución y debe ser aplicado a “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”⁹⁸. La jurisprudencia de este tribunal ha dicho 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 autoridades⁹⁹. El objetivo último de esta prerrogativa es 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 sanción¹⁰⁰. Esto implica que en cualquier proceso se deben observar las formalidades que para ese efecto se hayan establecido en la ley previamente¹⁰¹ respecto de la manera en que se debe adelantar las diferentes etapas de un trámite, garantizar el derecho de defensa, interponer recursos, entre otros¹⁰².

1. Particularmente, respecto de las actuaciones administrativas, la Corte ha reiterado que los ciudadanos involucrados tienen la facultad de exigir que la autoridad competente “se someta a un proceso que se ajuste a la normatividad vigente y que garantice la eficacia de los derechos de contradicción, impugnación y publicidad”¹⁰³. Así las cosas, el derecho al debido proceso administrativo cubre 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 ejecución¹⁰⁴. 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”¹⁰⁵.

1. En materia pensional, la Corte ha establecido que la observancia del debido proceso es especialmente importante, pues las actuaciones de las administradoras de pensiones inciden directamente en la garantía de otros derechos fundamentales, como la seguridad social¹⁰⁶, el mínimo vital y la dignidad humana. Además, se han establecido, entre otras, dos reglas relevantes para el presente asunto.

1. Por una parte, la Corte ha sostenido que las administradoras de pensiones incurren en una violación al debido proceso cuando se les informa de hechos que tienen relevancia o incidencia directa en el reconocimiento de una prestación económica y no los atiende diligentemente, a pesar de tratarse de situaciones que la entidad misma está en la posibilidad y en el deber de verificar, como la existencia de semanas cotizadas en periodos determinados¹⁰⁷. Esto es así, puesto que, de lo contrario, la entidad adoptaría una decisión incongruente en la que no tiene en cuenta la totalidad de las solicitudes y las circunstancias fácticas expuestas por el afiliado¹⁰⁸.

1. Por otro lado, como ya se manifestó anteriormente en esta sentencia, los efectos adversos que se deriven del incumplimiento por parte del empleador en el pago de los aportes, así como la inobservancia por parte de las administradoras de pensiones de cobrar a los empleadores, de ninguna manera deben ser soportados por el trabajador. Esto, en vista de la posición desventajosa en la que se encuentra el trabajador respecto de su empleador y de la administradora de pensiones, así como de las obligaciones legales de los empleadores y las herramientas que la ley les otorga a las administradoras de pensiones para realizar cobros coactivos.

1. Por ejemplo, en la sentencia T-855 de 2011, esta Corte estudió un caso de un ciudadano a quien el ISS le negó en varias oportunidades el reconocimiento de su derecho pensional, bajo el argumento de que no contaba con las semanas cotizadas suficientes para acceder a la prestación. En ese caso, el accionante argumentó que la negativa del ISS se debió a la inexactitud de la información consignada en su historia laboral, en la cual no se reportaron diferentes periodos de cotización. Pese a que el actor informó sobre dichas inconsistencias al ISS, este no accedió a su solicitud. En dicha oportunidad, este tribunal concedió el amparo de los derechos al debido proceso, entre otros, por considerar que el ISS incumplió su deber de verificar la información, expidió un acto incongruente, y permitió que la falta de pago por parte del empleador de los aportes, así como su propio incumplimiento respecto de sus deberes legales, repercutieran negativamente en el derecho pensional del actor.

1. Adicionalmente, la Corte ha dicho que, al momento de adelantar las actuaciones que se desprenden de sus funciones, las administradoras de pensiones deben respetar las expectativas legítimas que tienen sus afiliados de acceder al derecho a la pensión de vejez, en atención al principio de buena fe¹⁰⁹. Este principio también implica que las administradoras deben respetar sus propios actos, pues: “los afiliados acuden con la expectativa de que su situación sea valorada bajo las reglas de juego anteriormente previstas” ¹¹⁰.

1. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el respeto por el acto propio como una manifestación del principio de buena fe, que implica que las autoridades tienen “el deber de mantener una coherencia en las actuaciones desarrolladas a lo largo del tiempo”¹¹¹. En efecto, se trata de una garantía adicional para quienes acuden a la administración con la expectativa de que su situación jurídica específica sea valorada bajo ciertas reglas¹¹². Esta garantía se ve materializada en la prohibición de adoptar decisiones que, siendo lícitas, sean objetivamente contradictorias con respecto a un comportamiento efectuado previamente por la administración frente a determinado sujeto¹¹³. Esta prohibición opera en los casos en los que: (i) una conducta jurídicamente relevante de la administración suscita la confianza de un particular; (ii) la administración actúa posteriormente en contradicción de la primera conducta, vulnerando el principio de buena fe; y (iii) ambos actos provienen del mismo emisor y tienen el mismo receptor¹¹⁴.

1. Es así como en casos en que, por ejemplo, se disminuya el monto de una pensión, se revoque o se ordenen recobros, o se eliminen semanas de la historia laboral de un afiliado, hay una especial importancia en la notificación del acto para que el usuario tenga oportunidad de ejercer su derecho de contradicción, permitiendo que sus argumentos sean estudiados y así no sea afectado sin ser escuchado¹¹⁵.

1. Ahora bien, como el presente caso gira en torno a la modificación de la historia laboral de la accionante por parte de Colpensiones, es necesario tener en cuenta lo establecido en la sentencia SU-405 de 2021. En dicha oportunidad, la Corte resaltó que el principio del respeto por el acto propio no significa que la historia laboral no pueda estar sujeta a modificaciones. Sin embargo, este principio exige que, para realizar cambios, la administradora de pensiones debe ser especialmente diligente para no frustrar la expectativa legítima que tienen los afiliados respecto de la información consignada en dicho documento. Ese deber de diligencia exige que (i) existan razones poderosas para realizar la modificación; (ii) que las razones sean expuestas al afiliado, y (iii) que se garantice al ciudadano los mínimos del debido proceso, esto es, que se le conceda un espacio de contradicción y defensa.

1. Una razón poderosa puede ser, por ejemplo, la ocurrencia de un hecho criminal o la defraudación del sistema¹¹⁶. Pero, el incumplimiento de obligaciones en cabeza de personas

diferentes al afiliado y que pueden ser resueltos por la autoridad pensional, como la mora patronal o la omisión en el traslado de los aportes por parte de otra entidad, no comportan razones poderosas y de ninguna manera justifican la negación del reconocimiento de una pensión de vejez.

1. En conclusión, para la resolución particular del presente caso es fundamental recordar que las administradoras de pensiones vulneran el derecho al debido proceso administrativo de sus afiliados cuando: (i) profieren una decisión incongruente; (ii) permiten que la falta de pago por parte de los empleadores de las cotizaciones y la falta de diligencia de la administradora de pensiones en el cobro de ellas tenga consecuencias negativas en el reconocimiento del derecho del afiliado; y (iii) reducen las semanas reconocidas en la historia laboral sin una justificación suficiente y sin escuchar y tener en cuenta los argumentos del afectado.

9. El derecho al habeas data y la historia laboral. Reiteración de jurisprudencia

1. Debido a que el presente caso gira en torno a la presunta falta de soportes que respalden que la accionante cotizó a Cajanal desde 1994 hasta el 2009 ininterrumpidamente, se hará una breve referencia al derecho al habeas data para luego estudiar la relación de la historia laboral con este derecho, así como con otras garantías constitucionales previamente reseñadas¹¹⁷.

1. El derecho al habeas data o a la autodeterminación informática está consagrado en el artículo 15 superior, el cual dicta que todas las personas tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar la información respecto de ellas que se haya recogido en bancos de datos, así como en archivos de entidades públicas y privadas. Adicionalmente, en la misma norma dice que se deben respetar la libertad y demás garantías constitucionales en la recolección, tratamiento y circulación de datos.

1. La jurisprudencia constitucional ha establecido que el núcleo esencial de dicha garantía se compone de cinco elementos¹¹⁸. El primero de ellos es el derecho de las personas de conocer la información que sobre ellas hay en una base de datos. El segundo se trata del derecho a incluir nuevos datos, para que haya una imagen completa del titular. El tercer elemento se refiere al derecho a actualizar la información, y el cuarto al derecho a corregir la información que se encuentra en una base de datos. Finalmente, el quinto elemento es el derecho a excluir información de una base de datos, salvo las excepciones que contemple la ley.

1. La Ley 1581 de 2012 contiene las disposiciones generales para la protección de datos personales. En su artículo 4º, esta norma establece que el tratamiento de datos personales debe observar los principios de legalidad, finalidad, libertad, veracidad o calidad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad. Para efectos de esta sentencia, se abordarán únicamente en los principios de veracidad o calidad, y seguridad, por su relevancia en la resolución del caso concreto. El primero implica que “la información sujeta a tratamiento debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible”¹¹⁹. El segundo, se refiere a que la información sujeta a tratamiento debe ser manejada bajo las medidas necesarias para evitar su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no permitido¹²⁰.

1. Ahora bien, la historia laboral es un documento que emiten las administradoras de pensiones públicas y privadas que contiene información sobre los aportes a pensiones que realiza cada trabajador, como el tiempo trabajado, el empleador y el monto cotizado¹²¹. Adicionalmente, en ella se consignan datos específicos sobre el salario, la fecha de pago de la cotización y los días reportados, y se pueden hacer anotaciones sobre cada uno de los períodos de aportes¹²².

1. De acuerdo con la ley y la jurisprudencia, las administradoras de pensiones son las principales responsables de la custodia de la información, así como de la certeza y exactitud de su contenido¹²⁷. En ese sentido, el artículo 38 del Decreto 692 de 1994, así como el artículo 2.2.3.1.24 del Decreto 1833 de 2016 precisan que las administradoras de pensiones deben mantener para cada afiliado un archivo con su historia laboral, entre otra información. Esto implica que dichas entidades deben actuar de conformidad con las garantías del habeas data, razón por la que les son aplicables los deberes de conservar la información, garantizarla en condiciones de seguridad, actualizarla y rectificarla, y los demás previamente reseñados, conforme a la Ley 1581 de 2012.

1. Al respecto, y en concordancia con lo reseñado anteriormente respecto del debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha hecho énfasis en que las administradoras de pensiones tienen el deber de desplegar las actividades necesarias para garantizar que la información consignada en las historias laborales sea precisa, clara, detallada, comprensible y oportuna¹²⁸. En consecuencia, en caso de presentarse alguna anomalía, le corresponde a la entidad resolver las confusiones y determinar la veracidad de la información¹²⁹. Estas responsabilidades de ninguna manera pueden ser endilgadas o trasladadas a los afiliados por parte de las administradoras de pensiones, pues, de lo contrario, se desconocerían los derechos de los titulares de la información y se vaciaría de contenido el deber de las aseguradoras¹³⁰.

1. De manera particular, en la sentencia SU-182 de 2019, esta Corte recordó que la pérdida, deterioro, desorganización o no sistematización de la información correspondiente a la vinculación de los afiliados al Sistema de Seguridad Social en Pensiones es responsabilidad exclusiva de las administradoras de pensiones. De igual forma, en la misma providencia, se reiteró que el incumplimiento de las obligaciones de dichas entidades no puede generar consecuencias negativas al trabajador, particularmente cuando este logra demostrar que la información que reposa en las bases de datos sobre su historia laboral es incorrecta o imprecisa. Finalmente, la jurisprudencia constitucional también ha resaltado que las administradoras de pensiones tienen el deber legal de actualizar la información de las historias laborales de sus afiliados, con el fin de no dilatar el otorgamiento de la pensión de vejez¹³¹.

1. En conclusión, las administradoras de pensiones son las principales llamadas a responder frente a las controversias que surjan a partir de las historias laborales, pues estas tienen a su cargo el manejo y tratamiento de los datos laborales bajo los principios del derecho al habeas data. Adicionalmente, la ley y la jurisprudencia han exigido un especial nivel de diligencia en el manejo de dicha información debido a su relevancia constitucional. Esto quiere decir que dichas entidades deberán desplegar todas las actuaciones que sean necesarias para garantizar la veracidad, claridad y precisión de las historias laborales¹³².

10. Liquidación de Cajanal y administración de sus archivos y bases de datos

1. En el presente asunto, parte de la discusión sobre la historia laboral de la accionante está relacionada con la certificación y el traslado de los tiempos de cotización durante los que la señora Ferreira estuvo afiliada a Cajanal y que corresponden a los periodos cotizados del 8 de julio de 1994 al 31 de diciembre de 2000, y del 1º de enero de 2008 al 12 de junio de 2009. En atención a esto, se hará una breve referencia a la liquidación de Cajanal y las consecuencias que esta circunstancia tuvo en la responsabilidad sobre la administración de sus archivos y bases de datos.

1. Cajanal fue creada con la Ley 6 de 1945 como un establecimiento público con personería jurídica y autonomía administrativa¹³³, la cual tenía a su cargo el reconocimiento y pago de las prestaciones de los empleados y obreros nacionales de carácter permanente¹³⁴. Luego, Cajanal fue transformada a una empresa industrial y comercial del Estado mediante la Ley 490 de 1998 y, en materia pensional, fue encargada de continuar con las funciones de trámite y reconocimiento de pensiones, así como con el recaudo de las cotizaciones¹³⁵.

1. Posteriormente, en concordancia con el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, el Gobierno nacional, mediante Decreto 2196 de 2009, ordenó la supresión y liquidación de Cajanal,

razón por la que la entidad cesó sus funciones a partir del 12 de junio de 2009 y finalizó su liquidación el 11 de junio de 2013¹³⁶. El artículo 4 de dicho decreto dispuso que Cajanal -en liquidación- debía adelantar todas las acciones necesarias para el traslado de sus afiliados cotizantes, a más tardar dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia del decreto a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social, hoy Colpensiones.

1. Por otra parte, con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 se creó la UGPP como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. La citada ley determinó que la UGPP estaría a cargo del reconocimiento de los derechos pensionales causados a cargo de las administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación (como es el caso de Cajanal). Adicionalmente, la UGPP quedó encargada de ejercer gestiones como la administración de bases de datos, nóminas, archivos, etc.¹³⁷, que antes correspondían a Cajanal. Finalmente, el artículo 3º del Decreto 2196 de 2009 estableció que la administración de la nómina de pensionados sería trasladada de Cajanal a la UGPP

1. En conclusión, una vez liquidada Cajanal, la entidad que quedó encargada de administrar sus bases de datos y archivos fue la UGPP. Y quien quedó encargada de la administración de los afiliados, el recaudo de las cotizaciones respectivas, así como del reconocimiento y pago de derechos pensionales en el régimen de prima media fue Colpensiones.

11. Facultades extra y ultra petita de los jueces de tutela. Reiteración de jurisprudencia

1. En este punto se hará una breve referencia a las facultades extra y ultra petita del juez constitucional, debido a que, si bien la accionante solicitó que se ordenara a Colpensiones corregir su historia laboral, se advierte que el fin último de las actuaciones de la accionante están dirigidas a que se le reconozca su pensión de vejez. En este sentido, para el caso concreto se estudiará la posibilidad de fallar más allá de lo solicitado por la accionante y ordenar que se le conceda la pensión de vejez, en caso de que se evidencie que cumple con los requisitos de ley para ello.

1. La Corte Constitucional ha sido enfática en que los jueces de tutela tienen la posibilidad de fallar un asunto de forma diferente a lo pedido por el accionante¹³⁸. Esto tiene fundamento en la informalidad que reviste el amparo de tutela, que implica que la labor de la autoridad judicial no puede limitarse a las pretensiones plasmadas en el escrito, sino que debe estar encaminada a garantizar efectivamente el amparo inmediato y necesario de los derechos

fundamentales del accionante¹³⁹.

1. Entonces, la ausencia de formalidades y el carácter sumario y preferente de la tutela, le otorgan al juez constitucional la facultad de ir más allá de las pretensiones de las partes al momento de fallar, en virtud de su función como guarda de la integralidad y supremacía de la Constitución, de los derechos fundamentales y de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas¹⁴⁰. En este sentido, si el juez de tutela advirtiera un quebrantamiento o amenaza de violación de un derecho fundamental y no tomara medidas al respecto, incumpliría con su deber de impartir justicia oportuna y acertadamente.

1. En suma, la Corte Constitucional tiene la facultad de emitir fallos ultra y extra petita, en virtud del carácter informal de la acción de tutela, de la primacía del derecho sustancial sobre las formas y de su papel como protectora de la Constitución y de los derechos fundamentales.

1. La presunción de veracidad en el trámite de tutela. Reiteración de jurisprudencia¹⁴¹.

1. Dado que la Secretaría de Educación del Amazonas omitió pronunciarse respecto de la acción de tutela interpuesta por la señora Naida Ferreira Mafra tanto en el trámite adelantado en las instancias ordinarias como en el trámite en sede de revisión, es necesario hacer una referencia a la presunción de veracidad que prevé el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

1. La presunción de veracidad en el trámite de tutela encuentra su origen en el Decreto 2591 de 1991, cuyo artículo 19 dispone que el juez de tutela podrá requerir a la parte accionada para que presente informes sobre los hechos que derivaron en la solicitud de amparo. En consonancia con esto, el artículo 20 del mismo decreto dicta que si el informe no fuere rendido en el plazo otorgado, “se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”¹⁴². Esto quiere decir que los accionados tienen la obligación de rendir los informes que les sean solicitados en el proceso de tutela y dentro del plazo establecido por el juez, so pena de que se presuman como ciertos los hechos relatados por el accionante.

1. Esta presunción de veracidad, que favorece al promotor del amparo, tiene dos finalidades principales. De un lado, se trata de una herramienta que pretende contribuir en la decisión pronta y oportuna de las acciones de tutela, pues de por medio se encuentra la amenaza o afectación de derechos fundamentales. La segunda, es que se pretende asegurar la

obligatoriedad de las órdenes judiciales, como las que emiten los jueces de tutela y la Corte Constitucional, al solicitar los informes a los sujetos accionados, las cuales no pueden ser desatendidas sin consecuencias¹⁴³. Así, esta presunción también se utiliza como una sanción al desinterés o negligencia de la autoridad o particular contra quien se interpuso la tutela, además de asegurar que el trámite constitucional siga su curso sin verse supeditado a la respuesta del accionado¹⁴⁴.

1. La jurisprudencia constitucional ha señalado, además, que esta presunción se debe aplicar de forma más rigurosa cuando el accionante se encuentra en condición de subordinación o dependencia respecto del accionado. Esto es así, ya que en estos escenarios la parte menos fuerte de la relación usualmente tiene una mayor dificultad para acceder al material probatorio necesario para demostrar que una situación le es desfavorable y que se configuró una violación a sus derechos fundamentales¹⁴⁵. Así las cosas, la parte que se encuentra en una mejor situación probatoria es la llamada a asumir la carga de la prueba en estas circunstancias¹⁴⁶.

13. Caso concreto

1. En el caso bajo estudio, la accionante alegó, por un lado, la vulneración de su derecho de petición por parte de Colpensiones. El reclamo se sustentó en que la ciudadana elevó una solicitud ante dicha entidad el 21 de julio de 2022, la cual no había sido respondida al momento de la interposición de la tutela, es decir, el 27 de septiembre de 2022. Colpensiones alegó que aún estaba dentro del término legal para dar respuesta a la señora Ferreira, y el 24 de octubre de 2022, mediante resolución SUB 292456, dio respuesta de fondo a la petición de la actora.

1. Por otra parte, la señora Ferreira alegó que Colpensiones vulneró sus derechos al habeas data, al mínimo vital, a la seguridad social, a la información y al debido proceso a causa de que Colpensiones ha incurrido en inconsistencias en la actualización de su historia laboral, que han llevado a que se le niegue la pensión de vejez por incumplimiento del requisito de semanas. Particularmente, la accionante dijo que, a partir de 2022, Colpensiones eliminó algunas semanas cotizadas en Cajanal de su historia laboral, que habían sido previamente reconocidas mediante resolución de la misma Colpensiones y que, en virtud de ello le ha negado el reconocimiento y pago de su pensión de vejez.

1. Cabe recordar que la accionante ha trabajado en la Secretaría de Educación del Amazonas desde el 8 de julio de 1994 hasta el presente -salvo el periodo en que fue desvinculada desde

el 15 de abril de 2015 hasta el 17 de febrero de 2017, para ser posteriormente reintegrada en cumplimiento de un fallo de tutela- y que desde esa misma fecha (8 de julio de 1994) empezó a cotizar para pensiones en Cajanal. Es así como la señora Ferreira cotizó para su pensión del 8 de julio de 1994 al 12 de junio de 2009 en Cajanal y luego fue trasladada a Colpensiones el 13 de junio de 2009, en virtud de la liquidación de Cajanal. Esta información fue corroborada por la Secretaría de Educación del Amazonas mediante los certificados CETIL del 10 de mayo de 2022 y del 17 de julio de 2020, aportados por la accionante y Colpensiones respectivamente.

1. Ahora bien, a partir de las pruebas recaudadas en el trámite de tutela, se evidencia que, efectivamente, se presentaron modificaciones en la historia laboral de la accionante por parte de Colpensiones, tal y como se puede ver en la siguiente tabla:

Documento

Fecha de expedición o consulta

Semanas cotizadas reconocidas

Inclusión de los periodos comprendidos entre:

(i) 8 de julio de 1994 al 21 de diciembre de 2000

(ii) 1° de enero de 2008 al 12 de junio de 2009

GNR 333768

26 de octubre de 2015

1.066

Sí

GNR 36494

3 de febrero de 2016

1.069

Sí

GNR 230351

4 de agosto de 2016

1.069

Sí

GNR 298602

10 de octubre de 2016

1.066

Sí

Reporte de semanas cotizadas

27 de julio de 2021

1.286,99

Sí

SUB 57312

28 de febrero de 2022

909

No

SUB 124539

6 de mayo de 2022

917

No

DPE 8787

14 de julio de 2022

926

No

Reporte de semanas cotizadas

930

No

SUB 292456

24 de octubre de 2022

943

No

SUB 65755

9 de marzo de 2023

964

No

Reporte de semanas cotizadas

23 de abril de 2023

968,57

No

1. En concreto, de la descripción de los actos emitidos por Colpensiones se destaca que las resoluciones GNR 333768, GNR 36494 y GNR 230351 reconocieron el tiempo de cotización correspondiente al periodo comprendido entre el 8 de julio de 1994 al 21 de diciembre de 2000, y el 1° de enero de 2008 al 12 de junio de 2009, que en total abarca más de 300 semanas cotizadas, lo cual corresponde, aproximadamente, a 6 años de trabajo. Luego, las resoluciones posteriores emitidas desde el 28 de febrero de 2022 y la historia laboral actual de la accionante ya no reflejan el período previamente mencionado.

1. En las resoluciones en las que Colpensiones descontó las semanas cotizadas del periodo mencionado, la entidad indicó que el ajuste se debió a que, mediante resolución RDP 017229 del 12 de julio de 2021, la UGPP únicamente autorizó el traslado de los aportes que la accionante había realizado a Cajanal del 1° de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2007. Por esto, Colpensiones eliminó de la historia laboral de la accionante todas las semanas cotizadas en Cajanal fuera de ese periodo.

1. Por su parte, en el trámite de tutela, la UGPP explicó que no realizó el traslado de los aportes del periodo comprendido entre el 8 de julio de 1994 al 21 de diciembre de 2000, y el 1° de enero de 2008 al 12 de junio de 2009 porque no contaba con los soportes que demostraran que las cotizaciones efectivamente se realizaron por parte del empleador de la accionante, esto es, la Secretaría de Educación del Amazonas. Al respecto, la secretaría guardó silencio, y Colpensiones manifestó que estaba adelantando las gestiones necesarias para que el empleador asuma la responsabilidad por la posible falta de pago de los mencionados aportes.

1. A partir de los hechos descritos, se seguirá la siguiente estructura en el estudio del caso concreto. En primer lugar, se evaluará si Colpensiones efectivamente vulneró el derecho de petición de la accionante. En segundo lugar, se examinará la situación fáctica planteada a la luz del derecho al debido proceso administrativo. Luego, se revisará si hubo una vulneración del derecho al habeas data de la accionante y, después, si se presentaron actuaciones violatorias del derecho a la seguridad social de la señora Ferreira. Finalmente, se esgrimirán algunas consideraciones breves respecto de la presunta violación de los derechos a la información y al mínimo vital de la accionante.

1. Para iniciar con el análisis respecto de la presunta vulneración del derecho de petición de la accionante, se debe recordar que la señora Ferreira elevó una solicitud de reconocimiento de pensión ante Colpensiones el 21 de julio de 2022, y la administradora de pensiones no lo había respondido al momento de la interposición de la tutela, que se dio el 27 de septiembre del mismo año. No obstante, dentro del trámite de tutela, el 24 de octubre de 2022, la entidad accionada emitió la resolución SUB 292456 en respuesta a la petición de la ciudadana.

1. Como se manifestó en las consideraciones generales de esta sentencia, los fondos de pensiones cuentan con cuatro meses para resolver las solicitudes de reconocimiento de pensión. Esto quiere decir que Colpensiones tenía plazo hasta el 21 de noviembre de 2022 para dar respuesta a la solicitud de la accionante. En este sentido, para momento de la interposición de la tutela, es decir, al 27 de septiembre de 2022, y en el momento en que Colpensiones emitió la respuesta de fondo a la solicitud, esto es, el 24 de octubre de 2022, la administradora de pensiones se encontraba dentro del término otorgado por la ley para proferir la decisión.

1. A pesar del carácter oportuno de la respuesta, Colpensiones transgredió el derecho de petición de la accionante, debido a que la respuesta no fue clara, congruente ni consecuente. En efecto, tal y como será explicado más adelante, la entidad expuso fundamentos inexactos y con importantes contradicciones en la contabilización de semanas cotizadas por la accionante. Adicionalmente, la entidad no justificó la modificación del número de semanas cotizadas en razones poderosas y tampoco consideró los argumentos expuestos por la peticionaria sobre el tiempo de cotización.

1. En consecuencia, frente al primer problema jurídico planteado en esta oportunidad se advierte que Colpensiones efectivamente violó el derecho fundamental de petición en la actuación relacionada con la solicitud que la señora Ferreira elevó el 21 de julio de 2022, pues si bien cumplió con los tiempos establecidos en la ley para emitir la respuesta, no atendió a los estándares expuestos en la jurisprudencia para ese efecto.

1. Ahora bien, para dar respuesta al segundo problema jurídico, la Sala pasa a examinar si la actuación adelantada por Colpensiones al modificar la historia laboral y eliminar los tiempos correspondientes a seis años de trabajo violaron los derechos fundamentales de la accionante.

1. En lo que respecta al derecho al debido proceso administrativo, es importante tener en cuenta que la señora Ferreira advirtió que Colpensiones eliminó algunas semanas cotizadas a Cajanal de su historia laboral, circunstancia que fue comprobada en sede de revisión. Al respecto, la accionante elevó varias solicitudes ante la administradora de pensiones con el fin de que se actualizara su historia laboral y se volvieran a tener en cuenta todas las semanas que cotizó a Cajanal desde 1994 hasta 2009. Para ese efecto, la ciudadana aportó ante Colpensiones el certificado CETIL expedido por su empleador, la Secretaría de Educación del Amazonas, el 10 de mayo de 2022. Adicionalmente, en el presente trámite, la misma entidad accionada, Colpensiones, aportó otro certificado de la misma índole de fecha 17 de julio de 2020. En ambos documentos se evidencia que la señora Ferreira trabajó en la Secretaría de Educación del Amazonas y estuvo afiliada a Cajanal desde el 8 de julio de 1994 hasta el 12 de junio de 2009, fecha en la cual fue trasladada al Colpensiones. Así las cosas, no hay duda de que: (i) la accionante se encontraba trabajando para la Secretaría de Educación del Amazonas en los periodos comprendidos entre el 8 de julio de 1994 al 21 de diciembre de 2000, y el 1° de enero de 2008 al 12 de junio de 2009; (ii) la accionante estuvo afiliada a Cajanal en dichos periodos; y (iii) Colpensiones conocía dicha situación y tenía los soportes correspondientes.

1. En ese contexto, se evidencia que Colpensiones vulneró el derecho al debido proceso administrativo de la accionante, pues incurrió en varias conductas que esta Corte ha establecido como violatorias de dicha prerrogativa, veamos:

1. En primer lugar, profirió varias resoluciones que contenían información inexacta, incluso cuando la ciudadana puso de presente el error y solicitó su actualización. En cada oportunidad, Colpensiones se negó a verificar la información reportada en la historia laboral, a pesar de contar con los soportes necesarios para entender que se trataba de un asunto fuera de la órbita de control de la accionante, como lo son los certificados CETIL.

1. En efecto, la entidad accionada no cuestiona ni pone en duda que la accionante trabajara para la Secretaría de Educación del Amazonas en los períodos correspondientes a (i) 8 de julio de 1994 al 21 de diciembre de 2000; y (ii) 1° de enero de 2008 al 12 de junio de 2009, y tampoco cuestiona que la señora Ferreira estuviera afiliada a Cajanal para esa fecha. Sin embargo, la entidad accionada justificó la eliminación de esos periodos de la historia laboral

porque la UGPP no le trasladó esos recursos y no es posible establecer si se trataba de una omisión del empleador en el pago de los aportes o de una omisión en la identificación de las cotizaciones efectuadas ante Cajanal. En cualquier caso, como se ve, se trata de omisiones administrativas que no son imputables a la accionante.

1. En segundo lugar, Colpensiones le impuso una carga indebida a la afiliada, al endilgarle las consecuencias derivadas de la presunta mora patronal en el pago de sus aportes. Sobre el particular, se reitera que los empleadores son los encargados de realizar las cotizaciones en favor de sus trabajadores, para lo cual deben hacer los descuentos correspondientes a sus salarios. Como se explicó anteriormente, en virtud de ley, los empleadores son los que deben responder cuando incumplan su deber de hacer los aportes, incluso si fallaron en hacer los descuentos correspondientes. Adicionalmente, las administradoras de pensiones son responsables de realizar los cobros ante los empleadores morosos, para lo cual cuentan con herramientas que la misma ley les otorga.

1. En tercer lugar, en caso de que los aportes hayan sido efectivamente realizados por el empleador y la UGPP no haya hecho el traslado correspondiente por omisiones en la custodia o el traslado de la información de Cajanal, la obligada a hacer los trámites necesarios para lograr la actualización de la información es la UGPP y el traslado de los recursos desde dicha unidad es Colpensiones y nunca la afiliada.

1. Adicionalmente, Colpensiones actuó en contra del principio del respeto al acto propio. Esto es así, ya que: (i) Colpensiones emitió unas resoluciones en las que tenía en cuenta el total de las semanas cotizadas por la accionante ante Cajanal, actuaciones que suscitaron la confianza de la señora Ferreira en que esa misma contabilización sería la relevante al momento en que solicitara el reconocimiento de su pensión; (ii) la entidad actuó posteriormente en sentido contrario y emitió unas nuevas resoluciones y realizó ajustes a la historia laboral de la accionante, eliminando aproximadamente 6 años de cotización de la contabilización, en vulneración del principio de buena fe; y (iii) se evidencia que ambos actos provienen del mismo emisor, Colpensiones, y tienen la misma receptora, la accionante, Naida Ferreira Mafra.

1. En este punto es importante tener en cuenta que, tal y como lo señaló la sentencia SU-405 de 2021, Colpensiones tiene la facultad de modificar la historia laboral de sus afiliados, pero para ello debe cumplir con ciertos estándares. En efecto, la administradora de pensiones tiene que presentar ante el afiliado razones poderosas para justificar los cambios, y garantizarle un espacio de contradicción y defensa. No obstante, en el presente caso no se evidencia que Colpensiones notificara a la ciudadana antes de la variación en la contabilización de las semanas cotizadas ni que le permitiera presentar sus argumentos para rebatir la decisión. Adicionalmente, las razones que presentó Colpensiones para fundamentar

las modificaciones de la historia laboral y la consecuente negación del reconocimiento de la pensión de la accionante no resultan poderosas, ya que se basan en el incumplimiento de obligaciones por parte de actores diferentes a la accionante, como su empleador o, posiblemente, de la UGPP o Cajanal y la misma Colpensiones.

1. En virtud de todo lo anterior, se advierte que Colpensiones efectivamente vulneró el derecho al debido proceso administrativo de la accionante.

1. Ahora bien, en lo que respecta a la supuesta violación al derecho al habeas data, cabe recordar que las administradoras de pensiones son las entidades que expiden las historias laborales de sus afiliados y son las encargadas del manejo y tratamiento de los datos laborales de los mismos, lo cual deben hacer con sujeción a los principios propios del derecho al habeas data. En este sentido, Colpensiones tiene la responsabilidad de desplegar todas las acciones necesarias para garantizar que la información consignada en la historia laboral de sus afiliados sea veraz.

1. En este caso se advierte que la administradora de pensiones actuó en desmedro del derecho al habeas data de la señora Ferreira, pues incluso teniendo la información necesaria para resolver la anomalía que se presentó con la historia laboral de la accionante (certificado CETIL), la entidad se mantuvo en el error. Si bien la Corte reconoce que actualmente Colpensiones está adelantando las gestiones necesarias para esclarecer las circunstancias alrededor de los aportes de la accionante, también advierte no ha actualizado la historia laboral de la accionante y que emprendió dichas acciones tardíamente y únicamente tras la interposición de la acción de tutela.

1. Adicionalmente, la Corte encuentra que, en caso de que el empleador de la señora Ferreira efectivamente haya realizado los aportes y los comprobantes hayan sido extraviados por parte de alguna de las entidades que estuvo a cargo de dicha información (ya sea Cajanal, la UGPP o Colpensiones), esto también comportaría una violación al derecho al habeas data de la actora.

1. En lo que respecta al derecho a la seguridad social de la accionante, primero se debe resaltar que la accionante actualmente cumple con los requisitos que exige el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 para acceder a su pensión de vejez, esto es, tiene más de 57 años y cuenta con más de 1.300 semanas cotizadas. Esto último se constata, si se suman las semanas de afiliación de la accionante a Cajanal y Colpensiones, y tomando en cuenta el período de seis años que descontó Colpensiones de la historia laboral de la ciudadana. Al considerar todo el tiempo de trabajo de la accionante con la Secretaría de Educación del Amazonas y durante el que estuvo afiliada a Cajanal y Colpensiones se comprueba una

cotización superior a las 1.300 semanas. Este cálculo se desprende de: 1.286,99 semanas cotizadas al 27 de julio de 2021, más, aproximadamente 72 semanas cotizadas desde esa fecha hasta la actualidad, teniendo en cuenta que la señora Ferreira sigue trabajando en la Secretaría de Educación del Amazonas y ha seguido cotizando, como se puede evidenciar en la historia laboral¹⁴⁸.

1. Una vez aclarado esto, la Corte encuentra que, en virtud de todas las circunstancias previamente reseñadas, Colpensiones violó el derecho a la seguridad social de la accionante. Esto se debe a que la administradora de pensiones se apoyó en el presunto incumplimiento en el pago de los aportes de la accionante, o en su defecto, en la negativa de la UGPP de realizar el traslado de los mismos para negarle el acceso a su pensión de vejez. Esta actuación es contraria a la reiterada regla jurisprudencial que establece que las administradoras de pensiones son las que deben soportar las consecuencias de la mora o falta de pago de los aportes por parte de los empleadores, así como la falla en el traslado de los aportes, responsabilidad que de ninguna manera puede ser trasladada al afiliado.

1. Respecto del derecho al mínimo vital, no se evidencia una vulneración, pues de acuerdo con lo señalado en la acción de tutela y en el trámite de revisión la accionante cuenta con los medios económicos para cubrir sus necesidades, derivados del trabajo que aún desempeña en la Secretaría de Educación del Amazonas.

1. En vista de todo lo anterior, se concederá el amparo de los derechos de la accionante a la seguridad social, al habeas data y al debido proceso administrativo, y se le ordenará a Colpensiones actualizar la historia laboral de la señora Ferreira, teniendo en cuenta todas las semanas de afiliación a Cajanal. Por lo tanto, la historia laboral también deberá incluir los tiempos correspondientes a los periodos comprendidos entre el: (i) 8 de julio de 1994 al 21 de diciembre de 2000 y (ii) el 1° de enero de 2008 al 12 de junio de 2009.

1. Adicionalmente, en virtud de las facultades ultra y extra petita que tiene el juez de tutela, se ordenará a la administradora de pensiones reconocer la pensión de vejez a la cual tiene derecho la accionante, sin perjuicio de las facultades y los deberes de la entidad en el desarrollo de los trámites dirigidos a aclarar la situación respecto de los aportes correspondientes a los tiempos en mención, ya sea mediante las acciones de cobro al empleador o las actuaciones para lograr la actualización de la información y obtener el traslado de los aportes a los que haya lugar.

1. En efecto, aunque la accionante únicamente solicitó el restablecimiento del cómputo de las semanas cotizadas a Cajanal y la actualización de la historia laboral, la Corte evidencia que el fin último de la pretensión de la ciudadana es que se le reconozca la pensión de vejez

a la que tiene derecho. Además, en virtud de la edad de la señora Ferreira y de su condición de sujeto de especial protección, no sería proporcional ordenar únicamente la actualización de su historia laboral, pues esto la sometería a nuevos trámites para el reconocimiento de su pensión de vejez, la cual ha solicitado en más de 5 ocasiones. Adicionalmente, esta situación podría frustrar el objetivo del amparo, en caso de que Colpensiones vuelva a negarle a la actora el reconocimiento de la pensión de vejez y esta se vea obligada a recurrir a nuevos mecanismos judiciales y/o administrativos.

1. No obstante, en lo relativo al pago de la mesada pensional y al retroactivo, se le ordenará a Colpensiones abstenerse de cancelar las sumas correspondientes a la actora, hasta que no se dé por terminada la vinculación laboral con la Secretaría de Educación del Amazonas, evento que solo podrá tener lugar cuando se hayan cumplido todos los requerimientos y exigencias previas definidas en la ley para que la señora Ferreira pueda ser efectivamente incluida en la correspondiente nómina pensional. Esto, en virtud de que el mínimo vital de la accionante no se encuentra en riesgo, pues desempeña una actividad laboral que cubre su sustento¹⁴⁹, y en consonancia con el artículo 128 de la Constitución, que establece que “nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público”¹⁵⁰.

1. Finalmente, resulta importante señalar que la accionante indicó que su empleadora, la Secretaría de Educación del Amazonas, la ha presionado para que se retire de su trabajo. En vista de que dicha entidad no aportó respuesta alguna a la tutela instruida en su contra y en virtud de la presunción de veracidad que ampara a la accionante, dichas declaraciones se tendrán por ciertas. Adicionalmente, esta circunstancia también puede ser confirmada por el hecho de que la Secretaría retiró del servicio a la ciudadana en 2015 injustamente, razón por la que la señora Ferreira debió acudir a la acción de tutela para ser reincorporada a su trabajo.

1. En este sentido, aunque el fundamento y la pretensión de la acción de tutela no está relacionada con la continuidad de la accionante en el trabajo, la Corte considera necesario advertirle a la Secretaría de Educación del Amazonas que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir en ese tipo de conductas y que permita que sus empleados, libremente, decidan el momento de retirarse para disfrutar de su pensión. Igualmente, que debe asegurarse de la correcta aplicación de la normatividad sobre retiro forzoso.

Síntesis de la decisión

1. La señora Naida Ferreira Mafra interpuso acción de tutela contra Colpensiones por la presunta vulneración de sus derechos de petición, a la información, al debido proceso, al habeas data, a la seguridad social y al mínimo vital. La presunta vulneración del derecho de

petición se sustentó en que Colpensiones no había dado respuesta oportuna a la solicitud de reconocimiento de pensión elevada por la accionante el 21 de julio de 2022. Y, la supuesta violación a los demás derechos nombrados se fundamentó en unas inconsistencias en la historia laboral de la ciudadana que resultaron en la negación del reconocimiento y pago de su pensión de vejez por parte de la administradora de pensiones.

1. En el trámite de tutela se constató que Colpensiones no vulneró el derecho de petición de la accionante, pues dio respuesta de fondo, mediante resolución, a su solicitud de reconocimiento de pensión de vejez dentro del término de 4 meses otorgado por ley. En este trámite también se comprobó que Colpensiones efectivamente incurrió en inconsistencias en el conteo de semanas cotizadas por la accionante, y que desde 2022 eliminó el periodo laborado en los periodos comprendidos entre julio de 1994 y diciembre de 2001, y entre enero de 2008 y junio de 2009 en la Gobernación del Amazonas, durante los cuales la accionante había cotizado en Cajanal. Si bien no se pudo establecer si los aportes habían sido efectivamente realizados por parte del empleador de la accionante, sí se confirmó que la señora Ferreira trabajó desde 1994 en la Gobernación del Amazonas y que cumplía con las semanas requeridas para obtener su pensión de vejez.

1. Colpensiones alegó que eliminó el periodo referido de la historia laboral de la accionante, debido a que la UGPP no realizó el traslado de esos aportes. También dijo que, aparentemente, la Gobernación del Amazonas no realizó las cotizaciones juiciosamente. Al respecto, la UGPP, en una resolución, también consignó que el empleador de la actora había realizado pagos irregulares.

1. Con este contexto, se encontró que en el presente caso efectivamente se vulneraron sus derechos a la seguridad social, al habeas data y al debido proceso administrativo de la accionante. En primer lugar, se determinó que Colpensiones vulneró el derecho al debido proceso administrativo de la actora, pues: (i) profirió varios actos que contenían información inexacta a pesar de que la accionante le había informado del error cometido y había aportado pruebas para comprobarlo; (ii) impuso a la accionante la carga de soportar las consecuencias del presunto incumplimiento de su empleador en el pago de los aportes, lo cual no corresponde; y (iii) actuó en contra del principio de respeto por el acto propio e inobservó las garantías necesarias para realizar modificaciones en la historia laboral de la accionante.

1. En segundo lugar, se encontró que también se presentó una vulneración al derecho al habeas data de la ciudadana, pues las administradoras de pensiones involucradas incumplieron con su deber de guarda y cuidado de la información de la historia laboral de la accionante. Adicionalmente, Colpensiones en particular, no cuidó que la información consignada en la historia laboral de la actora fuera veraz y obvió su deber de desplegar las

actuaciones necesarias para confirmarla y enmendarla.

1. En tercer lugar, se estableció que Colpensiones violó el derecho a la seguridad social de la accionante, pues esta ya cumple con los requisitos establecidos en la ley para acceder a su pensión de vejez y la administradora de pensiones le negó ese derecho bajo argumentos contrarios al precedente jurisprudencial aplicable.

1. Finalmente, se determinó que no hubo una violación al mínimo vital de la señora, pues cuenta con los medios necesarios para cubrir sus necesidades.

1. En consecuencia, la Corte concederá el amparo de los derechos de la accionante al habeas data, a la seguridad social y al debido proceso administrativo y ordenará a Colpensiones a actualizar la historia laboral de la accionante teniendo en cuenta las semanas cotizadas por esta en Cajanal. Igualmente, se le ordenará reconocer a la actora su pensión de vejez, sin perjuicio de que adelante las acciones necesarias para determinar si efectivamente se realizaron los aportes a Cajanal o no, y si hay lugar al traslado de estos, así como que lleve a cabo las acciones de cobro o traslado de los aportes a las que haya lugar.

1. No obstante, en lo relativo al pago de la mesada pensional y al retroactivo, se le ordenará a Colpensiones abstenerse de cancelar las sumas correspondientes a la actora, hasta que no se dé por terminada la vinculación laboral con la Secretaría de Educación del Amazonas, evento que solo podrá tener lugar cuando se hayan cumplido todos los requerimientos y exigencias previas para que la señora Ferreira pueda ser efectivamente incluida en la correspondiente nómina pensional.

1. Como punto adicional, la Corte encontró necesario advertir a la Secretaría de Educación del Amazonas que, en adelante, se abstenga de presionar a sus empleados para que se retiren de su trabajo y les permita, libremente, decidir el momento de retirarse para disfrutar de su pensión. Esto, en virtud de las alegaciones de la accionante respecto de que fue presionada por su empleadora para retirarse, las cuales no fueron desvirtuadas por la entidad.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando

justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 18 de noviembre de 2022, emitida por la Sección 4ª Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y, en su lugar, CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia del 10 de octubre de 2022, proferida por el Juzgado 4º Administrativo del Circuito de Bogotá, en el sentido de CONCEDER el amparo de los derechos de petición, al habeas data, a la seguridad social y al debido proceso administrativo de la señora Naida Ferreira Mafra.

SEGUNDO. En consecuencia, ORDENAR a Colpensiones que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, actualice la historia laboral de la señora Naida Ferreira Mafra teniendo en cuenta la totalidad de las cotizaciones realizadas a Cajanal desde 1994 hasta 2009, y con base en el certificado electrónico de tiempos laborados suscrito por la Gobernación del Amazonas del 17 de julio de 2020.

TERCERO. ORDENAR a Colpensiones que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente fallo proceda a reconocer a la señora Naira Ferreira Mafra su pensión de vejez. Esto, sin perjuicio de que la administradora de pensiones adelante las actuaciones necesarias ante la Gobernación del Amazonas y/o la UGPP para esclarecer lo respectivo a las cotizaciones efectivamente realizadas a favor de la accionante, y lleve a cabo las acciones de cobro o traslado de los aportes a las que haya lugar. No obstante, en lo relativo al pago de la mesada pensional, Colpensiones deberá abstenerse de cancelar las sumas correspondientes a la actora, hasta que no se dé por terminada la vinculación laboral con la Secretaría de Educación del Amazonas, evento que solo podrá tener lugar cuando se hayan cumplido todos los requerimientos y exigencias previas para que la señora Ferreira pueda ser efectivamente incluida en la correspondiente nómina pensional.

CUARTO. NEGAR el amparo respecto del derecho fundamental al mínimo vital, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

QUINTO. ADVERTIR a la Secretaría de Educación del Amazonas que, en lo sucesivo, se abstenga presionar a sus empleados para que se retiren de sus trabajos, y permita que estos, libremente, decidan el momento de retirarse para disfrutar de su pensión. Para este efecto, la entidad deberá, además, observar estrictamente la normativa vigente respecto del retiro forzoso.

SEXTO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, LIBRAR la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 Expediente digital T-9.184.988, documento: "9_11001333400420220046800-(2022-12-14 10-58-09)-1671033489-8".

2 Expediente digital T-9.184.988, documento: "9_11001333400420220046800-(2022-12-14 10-58-09)-1671033489-8", págs. 1 a 6.

3 Expediente digital T-9.184.988, documento: "9_11001333400420220046800-(2022-12-14 10-58-09)-1671033489-8", pág. 37.

4 Expediente digital T-9.184.988, documento: "9_11001333400420220046800-(2022-12-14 10-58-09)-1671033489-8", pág. 54.

5 Expediente digital T-9.184.988, documento: "12_11001333400420220046800-(2023-03-07 15-34-51)-1678221291-11".

6 Expediente digital T-9.184.988, documento: "7_11001333400420220046800-(2022-12-14 10-58-09)-1671033489-6".

7 Expediente digital T-9.184.988, documento: "6_11001333400420220046800-(2022-12-14 10-58-09)-1671033489-5

9 Expediente digital T-9.184.988, documento: "3_11001333400420220046800-(2022-12-14 10-58-09)-1671033489-2".

10 Expediente digital T-9.184.988, documento: "4_11001333400420220046800-(2022-12-14 10-58-09)-1671033489-3".

11 Expediente digital T-9.184.988, documento: "2_11001333400420220046800-(2022-12-14 10-58-09)-1671033489-1".

12 Expediente digital T-9.184.988, documento: "01AUTO SALA DE SELECCIÓN 28 DE FEBRERO-23 NOTIFICADO 14 MARZO-23".

13 Expediente digital T-9.026.096, documento: "03constanciaRepartoAuto 28 Feb23 (Not 14 Mar 23)".

14 Expediente digital T-9.026.096, documento: "04AUTO T-9026096 Pruebas 20 Ene-23 (1).pdf".

15 Expediente digital T-9.026.096, documentos: "184526_5_1682366510993.png" y Screenshot_20230424_145324.jpg".

16 Expediente digital T-9.184.988, documento: "184526_4_1682366510923.png".

17 Expediente digital T-9.026.096, documento: "NAIDA FARREIRA.docx".

18 Expediente digital T-9.184.988, documento: "9_11001333400420220046800-(2022-12-14 10-58-09)-1671033489-8", págs. 8 y ss.

19 Expediente digital T-9.184.988, documento: "CamScanner 24-04-2023 15.26.pdf".

20 Expediente digital T-9.184.988, documento: "184526_2_1682366510766.png".

- 21 Expediente digital T-9.184.988, documento: "184526_3_1682366510839.png".
- 22 Expediente digital T-9.184.988, documento: "CamScanner 09-05-2023 15.35.pdf".
- 23 Expediente digital T-9.184.988, documento: "CamScanner 09-05-2023 15.35.pdf".
- 24 Expediente digital T-9.184.988, documento: "Respuesta2023_5040808_2023_4_12_9_29.pdf".
- 25 Expediente digital T-9.184.988, documento: "CETIL.pdf".
- 26 Expediente digital T-9.184.988, documento: "HistoriaLaboralGenerada_20230412_104405_.pdf".
- 27 Expediente digital T-9.184.988, documento: "resolucion GNR 333768 26 OCT 2015.pdf".
- 28 Expediente digital T-9.184.988, documento: "Resolucion GNR 36494 03 FEB 2016.pdf".
- 29 Expediente digital T-9.184.988, documento: "Resolucion GNR 230351 04 AGO 2016.pdf".
- 30 Expediente digital T-9.184.988, documento: "Resolucion GNR 298602 10 OCT 2016.pdf".
- 31 Expediente digital T-9.184.988, documento: "Resolucion SUB 57312 28 FEB 2022.pdf".
- 32 Expediente digital T-9.184.988, documento: "Resolucion SUB 124539 06 MAY 2022.pdf".
- 33 Expediente digital T-9.184.988, documento: "CC_40176078_Resoluciones.pdf", págs. 14 a 22.
- 34 Expediente digital T-9.184.988, documento: "Resolucion SUB 292456 24 OCT 2022.pdf".
- 35 Expediente digital T-9.184.988, documento: "Resolucion SUB65755 09 MAR 2023.pdf".
- 36 Expediente digital T-9.184.988, documento: "Oficio UGPP 2020.pdf".
- 37 Expediente digital T-9.184.988, documento: "Resolucion RDP 017229 UGPP.pdf".
- 38 Expediente digital T-9.184.988, documento: "Resolucion RDP 017229 UGPP.pdf", pág. 5.
- 39 Expediente digital T-9.184.988, documento: "Respuesta2023_5584890_2023_4_20_8_37.pdf".
- 40 Expediente digital T-9.184.988, documento: "Caso respuesta 40176078.pdf".
- 41 Expediente digital T-9.184.988, documento: "OFICIO 26-05-2023.pdf".
- 42 Colpensiones adjuntó la solicitud elevada ante la Secretaría de Educación del Amazonas. Expediente digital T-9.184.988, documento: "OFICIO 25-05-2023 SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEL AMAZONAS.pdf".
- 43 Expediente digital T-9.184.988, documento: "INFORME CORTE T- 9.184.988 (1).pdf".

44 Expediente digital T-9.184.988, documentos: “Resolución No. 018 Representacion judicial.pdf” y “2-2021-006146 CARTA CIRCULAR PAGOS ASUMIDOS POR CAJAS DE PREVISION ENERO DE 2021 (2) (1).pdf”.

45 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

47 Expediente digital T-9.184.988, documento: “9_11001333400420220046800-(2022-12-14 10-58-09)-1671033489-8”, pág. 7.

48 Sentencia SU-241 de 2015.

49 Sentencia T-647 de 2015.

50 Sentencias T-009 de 2019, T-1069 de 2012, T-328 de 2011; T-456 de 2004, T-789 de 2003, entre otras.

51 Sentencia T-066 de 2020.

52 Sentencia T-066 de 2020.

53 Ver, entre otras, sentencia T-066 de 2020, T-598 de 2017, T-013 de 2020.

54 DANE, Indicadores Demográficos Según Departamento 1985-2020. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/seriesp85_20/IndicadoresDemograficos1985-2020.xls

55 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.

56 Ver sentencia C-951 de 2014 y sentencias T-275 de 2006, T-124 de 2007, T-490 de 2018 y T-045 de 2022.

57 Sentencia T-045 de 2022.

58 Artículo 14 de la Ley 1755 de 2014.

59 “[I]nteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión”. Sentencias T-610 de 2008 y T-814 de 2012, reiteradas por la sentencia C-951 de 2014, la cual, a su vez, fue reiterada por la sentencia T-045 de 2022.

60 “[Q]ue atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas”. Sentencias T-610 de 2008 y T-814 de 2012, reiteradas por la sentencia C-951 de 2014, la cual, a su vez, fue reiterada por la sentencia T-045 de 2022.

61 “[Q]ue abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado”. Sentencias T-610 de 2008 y T-814 de 2012, reiteradas por la sentencia C-951 de 2014, la cual, a su vez, fue reiterada por la sentencia T-045 de 2022.

62 “[C]onsecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”. Sentencias T-610 de 2008 y T-814 de 2012, reiteradas por la sentencia C-951 de 2014, la cual, a su vez, fue reiterada por la sentencia T-045 de 2022.

63 Sentencia C-951 de 2014.

64 Sentencias T-610 de 2008 y T-814 de 2012, reiteradas por la sentencia T-045 de 2022.

65 Artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre XVI.

66 Título Preliminar, Capítulo II de la Ley 100 de 1993.

67 Libro Primero de la Ley 100 de 1993.

68 Libro II de la Ley 100 de 1993.

69 Libro III de la Ley 100 de 1993.

70 Libro III de la Ley 100 de 1993.

71 Artículo 1º de la Ley 100 de 1993.

72 Sentencias T-113 de 2021, T-484 de 2019 y T-173 de 2016.

73 *Ibíd.*

74 Artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003.

75 Artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003.

76 Sentencia T-320 de 2003, reiterada por las sentencias T-230 de 2018 y T-318 de 2020.

77 Sentencia T-968 de 2006, reiterada por la sentencia T-013 de 2020.

78 Sentencia T-426 de 2018.

79 Sentencia C-1037 de 2003, reiterada por la sentencia T-426 de 2018.

81 Artículo 2, literal d) de la Ley 100 de 1993.

82 Sentencia SU-229 de 2019, de conformidad con el artículo 2, literal d) de la Ley 100 de 1993.

83 Sentencia SU-229 de 2019.

84 Artículos 13 y 15 de la Ley 100 de 1993. La afiliación es obligatoria para todas las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, salvo las

excepciones previstas en la ley y los trabajadores independientes.

85 Artículo 17 de la Ley 100 de 1993.

86 Artículo 22 de la Ley 100 de 1993.

87 Artículo 22 de la Ley 100 de 1993.

88 Artículo 22 de la Ley 100 de 1993.

89 Sentencia T-079 de 2016.

90 Al respecto ver sentencias T-065 de 2020, T-399 y T-079 de 2016, y T-526 de 2014, entre otras.

91 Sentencia SU-229 de 2019.

92 Artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

93 Ver sentencias T-387 de 2010, T-362 de 2011, T-979 de 2011, T-906 de 2013, T-708 de 2014 y T-013 de 2020, entre otras.

94 Sentencia C-177 de 1998, reiterada por la sentencia C-320 de 2003, entre otras.

95 Artículo 5.4 del Decreto Extraordinario 4121 de 2011.

96 Sentencia T-013 de 2020.

97 Sentencia T-079 de 2016, reiterada por la sentencia T-013 de 2020.

98 Artículo 29 de la Constitución.

99 Sentencia C-163 de 2019.

100 Sentencia C-163 de 2019.

101 Sentencia C-163 de 2019.

102 Sentencia C-163 de 2019.

103 Sentencia T-426 de 2018.

104 Sentencia T-426 de 2018.

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

106 Sentencia T-154 de 2018.

107 Sentencia T-855 de 2011, reiterada por la sentencia T-154 de 2018.

108 Ibídem.

- 109 Ibídem.
- 110 Ibídem.
- 111 Sentencia SU-067 de 2022.
- 112 Sentencia T-079 de 2016.
- 113 Ibídem.
- 114 Ibídem.
- 115 Sentencia T-177 de 2019.
- 116 Sentencia SU-405 de 2021.
- 117 Ibídem.
- 118 Sentencia SU-139 de 2021.
- 119 Artículo 4, literal c) de la Ley 1581 de 2012.
- 120 Artículo 4, literal g) de la Ley 1581 de 2012.
- 122 Ibídem.
- 123 Sentencia T-013 de 2020.
- 124 Ver: sentencia T-398 de 2015 y sentencia T-013 de 2020.
- 125 Ver: sentencia T-398 de 2015 y sentencia T-013 de 2020.
- 126 Sentencia T-013 de 2020.
- 127 Ibídem.
- 128 Ver: sentencias T-463 de 2016 y T-013 de 2020.
- 129 Sentencia T-013 de 2020.
- 130 Ibídem.
- 131 Sentencia T-013 de 2020.
- 132 Ver: sentencias T-144 de 2013 y T-013 de 2020.
- 133 Artículo 19 de la Ley 6 de 1945.
- 134 Artículo 18 de la Ley 6 de 1945.
- 135 Artículo 4º de la Ley 490 de 1998.

136 Artículo 1º del Decreto 877 de 2013.

137 Artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

138 En este sentido, ver sentencias SU-515 de 2013 y T-104 de 2018, entre otras.

139 Ver sentencia SU-195 de 2012, reiterada por las sentencias T-104 de 2018 y T-115 de 2015, entre otras.

140 Sentencias T-533 de 2008, SU-195 de 2012, entre otras.

141 Consideraciones tomadas textualmente de la sentencia T-094 de 2023 del despacho de la Magistrada Natalia Ángel Cabo.

142 Decreto 2591 de 1991, artículo 20.

143 Sentencia T-229 de 2007.

144 Ibídem.

145 Sentencia T-260 de 2019.

146 Ibídem.

147 Sentencia T-229 de 2007.

148 Expediente digital T-9.184.988, documento "184526_2_1682366510766".

149 En el mismo sentido, ver sentencia T-013 de 2020.

150 Artículo 128 de la Constitución.