

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL Sala Novena de Revisión

### SENTENCIA T-026 DE 2023

**Referencia:** Expediente T-8.963.113

Acción de tutela instaurada por Nelly Esperanza Cuadros Castillo contra la Administradora Colombiana de Pensiones

**Magistrado ponente:**  
José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá D.C., catorce (14) febrero de dos mil veintitrés (2023).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo y los magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, profiere la siguiente:

### SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos el 10 de febrero de 2022 por el Juzgado Veintiocho de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá y el primero de abril de 2022 por parte de la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

#### **I. Antecedentes**

1. La señora Nelly Esperanza Cuadros Castillo promovió una acción de tutela en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante Colpensiones, la accionada o la administradora). Lo anterior con el fin de que le fueran tutelados sus derechos fundamentales a la seguridad social, el mínimo vital y la igualdad. Estos derechos le fueron aparentemente vulnerados por Colpensiones al no reconocerla como afiliada. Para sustentar la solicitud de amparo, la accionante narró los siguientes:

#### **1. Hechos**

2. La señora Nelly Esperanza Cuadros Castillo tiene 55 años. Informó que, desde cuando inició su vida laboral, se afilió al sistema de pensiones por medio del Instituto de los Seguros Sociales (en adelante ISS) ahora Colpensiones<sup>1</sup>.

3. En septiembre de 2009, la accionante le presentó un requerimiento a Porvenir S.A. (en adelante Porvenir) porque en octubre del 2008 “apareció un formulario a su nombre”<sup>2</sup> en el que se solicitó el traslado de sus aportes. Ese formulario tenía su firma falsificada<sup>3</sup>. El 28 de octubre de 2009, Porvenir le informó a la actora que suspendió los trámites de vinculación porque encontró que la firma era inválida<sup>4</sup>.

4. Entre los años 2009 y 2018, Colpensiones recibió los aportes de la accionante; por lo que esta confió en que no existía ningún problema con su afiliación.

5. En el año 2018, la accionante presentó una petición ante Colpensiones. Solicitó que le activaran su vinculación. Colpensiones le indicó que debía denunciar el caso ante la Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN)<sup>5</sup>. El 1 de agosto de 2019, la accionante presentó la denuncia. Sin embargo, en la FGN se le indicó que el delito había prescrito y el 14 de octubre de 2021 se archivó el proceso.

6. El 13 de octubre de 2020, Porvenir le informó que “como resultado del estudio técnico grafológico realizado se encontraron discrepancias de diseño, movimientos generadores de los trazos, extensión, desplazamiento y ubicación en el espacio gráfico concluyendo que la signatura que suscribe el formulario de afiliación referido *no se identifica con la firma autógrafa del titular*”<sup>6</sup>.

7. El 5 de abril de 2021, la accionante presentó una nueva solicitud ante Colpensiones en la que puso de presente la respuesta de Porvenir. El 6 de mayo de 2021, Colpensiones le indicó que debía esperar a que la FGN se pronunciara sobre la falsedad de la firma.

8. El 27 de enero de 2022, la actora solicitó la tutela de sus derechos a la seguridad social, el mínimo vital y la igualdad. Asimismo, pidió que se le ordenara a Colpensiones su activación, vinculación y que le recibieran los aportes de las semanas en las cuales ha estado inactiva. Esto porque se encuentra próxima a pensionarse.

## **2. Trámite procesal en primera instancia y respuesta de la accionada**

9. Mediante auto del 28 de enero de 2022, el Juzgado Veintiocho de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá avocó el conocimiento de la acción constitucional de la referencia. Dicho juzgado le corrió traslado a

---

<sup>1</sup> Expediente digital. Archivo 002DemandaTutela.pdf.

<sup>2</sup> La accionante refiere dicha situación en el escrito de tutela. Sin embargo, dicho documento no reposa en el expediente.

<sup>3</sup> Expediente digital. Archivo 002DemandaTutela.pdf.

<sup>4</sup> Expediente digital. Archivo 002DemandaTutela.pdf.

<sup>5</sup> Expediente digital. Archivo 002DemandaTutela.pdf.

<sup>6</sup> Expediente digital. Archivo 002DemandaTutela.pdf.

la accionada<sup>7</sup>. El 8 de febrero de 2022 se vinculó a la FGN y se requirió a Porvenir<sup>8</sup>.

10. Porvenir aseguró que la firma utilizada en el formulario de afiliación de la accionante no correspondía con la original; por lo tanto, anuló la afiliación de la señora Cuadros Castillo. Solicitó que se le ordenara a Colpensiones afiliar a la accionante<sup>9</sup>.

11. Colpensiones manifestó que no se encontraban peticiones pendientes por resolver y que la accionante debía agotar los mecanismos administrativos y judiciales. Esto porque no acudió ante la jurisdicción ordinaria laboral. Indicó que la afectada no demostró la inminencia de un perjuicio irremediable<sup>10</sup>.

12. Por su parte, la FGN remitió la denuncia y la resolución de archivo del 14 de octubre de 2021<sup>11</sup>.

### 3. Sentencia objeto de revisión

13. *Sentencia de primera instancia.* Mediante sentencia del 10 de febrero de 2022, el Juzgado Veintiocho de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá negó la tutela de los derechos de la accionante. El juzgado aseguró que la afectada podía acudir ante la jurisdicción ordinaria laboral. Indicó que la falsedad pudo ser decantada por parte de la FGN. Sin embargo, por falta de diligencia de la actora, se archivó la denuncia. Consideró que no se configuró un perjuicio irremediable. El juzgado aseguró que desde la falsificación transcurrieron más de doce años. Asimismo, desde la última respuesta transcurrieron más de ocho meses; por lo que no se cumplía con la inmediatez<sup>12</sup>.

14. *Sentencia de segunda instancia.* Mediante sentencia del primero de abril de 2022, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Bogotá modificó la decisión de primera instancia y declaró la improcedencia de la acción de tutela. Consideró que no se cumplía con los requisitos de inmediatez y de subsidiariedad<sup>13</sup>.

### 4. Pruebas que obran en el expediente

<b>Tabla 1: Pruebas que obran en el expediente de tutela T-8.963.113</b>		
<b>Oficio</b>		<b>Archivo digital</b>
1	Copia de la cédula de ciudadanía de la accionante	Archivo“025FalloImugnacionModifica.pdf”.
2	Copia de las respuestas de Porvenir	Archivo“008RespuestaTutelaColpensiones.pdf”.
3	Copia de las respuestas de Colpensiones	Archivo “002DemandaTutela.pdf”.
4	Copia de la denuncia instaurada por la accionante	Archivo “002DemandaTutela.pdf”.

<sup>7</sup> Expediente digital. Archivo 003AvocaOficios.pdf.

<sup>8</sup> Expediente digital. Archivo 009AutoVinculaOficiosamente.pdf.

<sup>9</sup> Expediente digital. Archivo 007RespuestaTutelaPorvenir.pdf.

<sup>10</sup> Expediente digital. Archivo 008RespuestaTutelaColpensiones.pdf.

<sup>11</sup> Expediente digital. Archivo 012RespuetTutelaFiscalia.pdf.

<sup>12</sup> Expediente digital. Archivo 014FalloTutela.pdf

<sup>13</sup> Expediente digital. Archivo 025FalloImugnacionModifica.pdf

5	Copia del certificado de aportes al Sistema de Seguridad Social	Respuesta de la accionante al requerimiento de la Corte, recibida el 11 de enero de 2023.
6	Copia de los aportes efectuados a Colpensiones	Respuesta de la accionante al requerimiento de la Corte, recibida el 11 de enero de 2023.
7	Copia de la historia laboral de la actora	Respuesta de Colpensiones al requerimiento de la Corte, recibida el 11 de enero de 2023.

## 5. Actuaciones en sede de revisión

15. Mediante auto del 28 de octubre de 2022, la Sala de Selección Número Diez (integrada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Antonio José Lizarazo Ocampo) seleccionó para revisión el presente asunto y lo repartió a este despacho. En proveído del 28 de noviembre de 2022, el magistrado sustanciador decretó las pruebas necesarias con el fin de obtener los elementos de juicio requeridos para el estudio del caso objeto de revisión.

16. Mediante respuesta recibida el 11 de enero de 2023, la accionante informó que no ha acudido a la jurisdicción ordinaria laboral porque carece de recursos para contratar un abogado. Aseguró que tardó más de trece años para instaurar la acción de tutela porque inicialmente desconocía su desafiliación. Esto porque Colpensiones aceptó los aportes realizados por su empleador. Por otra parte, en octubre de 2009, Porvenir le informó que suspendió los trámites de su afiliación, por lo que ella se tranquilizó. Posteriormente, presentó una petición ante Colpensiones y se dirigió ante la FGN para instaurar la denuncia respectiva. Entre estos trámites transcurrieron varios años hasta que una amiga le recomendó presentar la acción de tutela. Indicó que está próxima a pensionarse y que se puede ver afectado su mínimo vital.

17. La actora refirió que desde el 2016 trabaja en Llantas Emotion S.A.S. La empresa realiza los aportes a Colpensiones. Sin embargo, la demandada no los carga en su sistema. Aseguró que devenga un salario mínimo más comisiones. Hace 23 años convive con su pareja quien es pensionado y recibe una pensión de \$1.180.000. Indicó que le ayuda a su madre con la suma de \$200.000 mensuales.

18. Mediante respuesta recibida el 11 de enero de 2023, Porvenir indicó que “el 21 de julio de 1995” (sic) la señora Cuadros Castillo fue afiliada al fondo de pensiones obligatorias administrado por Porvenir<sup>14</sup>. Con posterioridad presentó una solicitud de nulidad de la afiliación e indicó que no había firmado el formulario. Una vez verificada la situación con el estudio de la firma se procedió con la nulidad de la afiliación. Dicha novedad le fue notificada el 28 de octubre de 2009. Porvenir aseguró que no tenía aportes de la accionante.

19. En memorial recibido el 25 de enero de 2023, Porvenir puso de presente el concepto rendido por la subdirectora técnica de pensiones del Ministerio de Hacienda. En este le indicó a Colpensiones que “con respecto a la afiliación en pensiones se ha evidenciado que cuando un afiliado alega que su identidad ha sido suplantada, y él no ha sido el que ha firmado el documento de afiliación, las AFPS con una verificación grafológica anulan dicha afiliación”<sup>15</sup>. Sin embargo, Colpensiones exige una orden de autoridad competente. De esta

<sup>14</sup> La fecha correcta es octubre del año 2008.

<sup>15</sup> Respuesta de Porvenir recibida el 25 de enero de 2023.

forma desconoce que la ley vigente en la materia indica que la presunción de legalidad de un documento se desestimará si la persona de la cual se dice pertenece la firma la tacha de falsa, o si mediante métodos tecnológicos debidamente probados se determina la falsedad de la misma<sup>16</sup>. Por lo tanto, le solicitó a la accionada “revisar su posición y generar un proceso administrativo de anulación de afiliaciones cuando un examen técnico le permita comprobar a COLPENSIONES que la firma no es del afiliado, y así no exponerlo a procesos judiciales que duran entre 3 y 8 años, pues eso está haciendo nugatorios sus derechos pensionales”<sup>17</sup>.

20. El 11 de enero de 2023, se recibió la respuesta de Colpensiones. La demandada indicó que la señora Nelly Esperanza Cuadros Castillo contó con afiliación al ISS desde el 8 de agosto 1989. Posteriormente efectuó un traslado hacia Porvenir con fecha efectiva 1 de diciembre de 2008.

21. Colpensiones aseguró que recibe los aportes de la accionante por concepto de pensiones. No obstante, a partir del periodo 2008/12 no se contabilizan los días cotizados debido a que en su base de datos la señora Nelly Esperanza Cuadros Castillo registra vinculación con Porvenir. En la base de datos del Sistema de Información de Administradoras de Fondos de Pensiones (SIAFP) se observa que dicho traslado fue anulado por Porvenir y que se ejecutó por parte de dicha entidad de manera inconsulta con Colpensiones. Dichas anulaciones se presentan cuando el formulario que prestó mérito para efectuar el traslado de régimen ostenta irregularidades que llevan a suponer la falsedad en la información allí contenida y puntualmente sobre su firma. Por lo cual es necesario realizar la denuncia ante la FGN.

22. La demandada indicó que, a pesar de que Porvenir realizó la anulación del traslado, el medio probatorio más idóneo para que Colpensiones pueda realizar la activación de la afiliación en las bases de datos es el informe grafológico y la declaración de falsedad emitida por la FGN. Aseguró que la sola interposición de la denuncia no es prueba suficiente para proceder a su afiliación. Lo anterior radica en los principios de legalidad y transparencia en las actuaciones y actos desplegados por la función pública. Colpensiones manifestó que no es posible activar la afiliación de la señora Cuadros Castillo dado que la anulación efectuada por Porvenir se efectuó de manera individual sin llevar a cabo ningún proceso ante la FGN.

23. La demandada aseguró que, mediante la petición del 21 de noviembre de 2018, la accionante solicitó resolver su estado de afiliación. Para esa fecha, ella tenía 51 años. De esa manera, tampoco resultaría procedente aprobar el traslado de régimen pensional porque se encontraba a menos de los diez años anteriores al cumplimiento de la edad obligatoria de pensión de vejez.

24. Finalmente, el 12 de enero de 2023, se recibió la respuesta de la FGN. Esta indicó que la decisión de archivo se profirió el 14 de octubre de 2021 por parte de la Fiscalía 70 Especializada de la Unidad de Fe Pública y Orden Económico. La FGN consideró que no obraban elementos materiales probatorios que permitieran conocer cómo se realizó la conducta. Indicó que la

---

<sup>16</sup> Artículo 24 de la Ley 962 de 2005.

<sup>17</sup> Respuesta de Porvenir recibida el 25 de enero de 2023.

denunciante no se acercó al despacho a conocer el estado del proceso o para ampliar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos denunciados. Esto con el fin de establecer la tipicidad del delito. La FGN indicó que no contaba con motivos o circunstancias fácticas que permitieran la caracterización del delito. Por esa razón, aplicó el artículo 79 del Código de Procedimiento Penal y ordenó el archivo provisional de las diligencias por atipicidad.

## **II. Consideraciones de la Sala**

25. La Corte procede a referirse a su competencia, a delimitar el problema jurídico y a exponer la metodología de la decisión.

### **1. Competencia**

26. De conformidad con lo establecido en los artículos 86, 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala es competente para analizar el fallo materia de revisión.

### **2. Delimitación del problema jurídico y metodología de la decisión**

27. La señora Nelly Esperanza Cuadros Castillo promovió una acción de tutela en contra de Colpensiones. Lo anterior con el fin de que le fueran tutelados sus derechos fundamentales a la seguridad social, el mínimo vital y la igualdad. Estos derechos le fueron aparentemente vulnerados por Colpensiones al no reconocerla como afiliada.

28. A la Sala de Revisión le corresponde analizar si la accionada vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y al *habeas data* de la accionante al no reconocerla como afiliada activa a pesar de recibir mensualmente sus aportes a pensión.

29. Con el fin de resolver el problema jurídico, la Corte se referirá a la seguridad social como derecho fundamental (*sección 3*). Asimismo, el tribunal hará alusión a los deberes de diligencia de las administradoras de pensiones (*sección 4*). Finalmente, la Sala resolverá el caso concreto (*sección 5*).

### **3. La seguridad social como derecho fundamental<sup>18</sup>**

30. El artículo 48 de la Constitución Política establece el derecho a la seguridad social bajo una doble connotación. Se trata de un derecho fundamental y de un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

31. Su carácter fundamental se sustenta en el principio de la dignidad humana. En virtud de este principio, resulta posible que las personas afronten con decoro las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Sentencias T-628 de 2007, T-053 de 2010, T-295 de 2011, T-543 de 2012, T-164 de 2013, SU-918 de 2013, T-482 de 2015, T-173 de 2016, T-150 de 2017, T-379 de 2017, T-125 de 2018 y T-376 de 2018.

<sup>19</sup> Sentencias T-628 de 2007, T-032 de 2012; T-072 de 2013 y T-146 de 2013.

32. Según lo ha interpretado esta Corporación, los objetivos de la seguridad social guardan necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho<sup>20</sup>.

33. En el ámbito internacional, la protección de este derecho está prevista en distintos instrumentos<sup>21</sup>. En primer lugar, el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social. Por su parte, el artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone que toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

34. De otro lado, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece que los Estados reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social. Asimismo, el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa.

35. En el ordenamiento jurídico colombiano se profirió la Ley 100 de 1993. En dicha norma se encuentran reguladas las contingencias aseguradas, las instituciones que integran el sistema y los requisitos establecidos para acceder a derechos prestacionales relacionados con la seguridad social<sup>22</sup>.

36. En concreto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la pensión de vejez es una prestación cuya finalidad consiste en asegurar la vida en condiciones de dignidad de una persona y de su familia. Además de ser el resultado del ahorro forzoso de una vida de trabajo. Por lo tanto, no es una dádiva súbita del Estado, sino el simple reintegro que le es debido al trabajador como producto del ahorro constante durante largos años<sup>23</sup>.

37. Por lo tanto, el derecho a la seguridad social tiene un carácter fundamental relacionado con el derecho al mínimo vital. Esto es todavía más cierto cuando se trata de personas que se encuentran en estado de indefensión y que son sujetos de una especial protección constitucional.

38. En definitiva, el derecho a la seguridad social busca proteger al trabajador cuando, por algún evento o contingencia se disminuye su salud, calidad de vida o capacidad económica. O cuando requiere de la ayuda del Estado y de la comunidad para proveerse los medios mínimos que le garanticen una subsistencia en condiciones dignas. Una vez delimitado el derecho fundamental a la seguridad social, la Corte deberá analizar los deberes de diligencia de las administradoras de pensiones.

---

<sup>20</sup> Sentencias C-575 de 1992 y T-628 de 2007.

<sup>21</sup> Sentencias T-164 de 2013 y SU-918 de 2013.

<sup>22</sup> Sentencia T-013 de 2020.

<sup>23</sup> Sentencia T-968 de 2006.

#### 4. Los deberes de diligencia de las administradoras de pensiones

39. Uno de los deberes más importantes de las administradoras de pensiones consiste en la conservación correcta de la historia laboral del trabajador. La historia laboral consiste en un documento emitido por las administradoras de pensiones que se nutre a partir de la información sobre los aportes de cada trabajador<sup>24</sup>.

40. La jurisprudencia ha considerado que este documento tiene relevancia constitucional. Este involucra la protección de los derechos fundamentales y permite el reconocimiento de las prestaciones sociales. Lo que explica su doble faceta. De una parte, la historia laboral es valiosa en sí misma porque contiene información laboral sobre el trabajador y su empleador. Por otro lado, es un instrumento para el ejercicio de otros derechos. De acuerdo con los datos que contiene, se reconocen o niegan prestaciones sociales y se generan obligaciones entre los empleadores, los trabajadores y las administradoras de pensiones<sup>25</sup>.

41. La información que reposa en las historias laborales puede crear expectativas de derechos y su alteración puede vulnerarlos<sup>26</sup>. Los datos allí incluidos constituyen la prueba principal o fehaciente de los aportes realizados por el trabajador a lo largo de su vida laboral y permiten acreditar los requisitos exigidos por el ordenamiento para acceder a una pensión<sup>27</sup>. Por supuesto, esto genera una expectativa legítima en el trabajador que, con base en tal información, solicita el reconocimiento de alguna prestación<sup>28</sup>.

42. De ahí que la historia laboral genere obligaciones en las demás partes que integran el sistema laboral y de la seguridad social con el fin de proteger al eslabón más débil: el trabajador. La Corte ha explicado que las administradoras de pensiones son responsables de almacenar correctamente la información que reposa en su poder sobre la historia laboral de una persona<sup>29</sup>.

43. Frente a las administradoras de pensiones, la jurisprudencia constitucional ha sostenido de forma reiterada que existe una serie de deberes de tales entidades que suponen una especial diligencia en el manejo de la información. Por lo que, frente a las inconsistencias o errores que surjan, la carga de la prueba recae sobre dichas entidades. Las consecuencias desfavorables no se les pueden trasladar sin más a los afiliados.

44. La Sentencia T-079 de 2016 sistematizó las principales obligaciones de las administradoras de pensiones que se derivan del deber general de custodia sobre la información laboral y de las bases de datos en que se soportan. Estas se deben gestionar en consonancia con el derecho fundamental al *habeas data*. Se trata, en últimas, de datos personales cuyo tratamiento se sujeta a las pautas

---

<sup>24</sup> Sentencia T-463 de 2016.

<sup>25</sup> Sentencias T-013 de 2020 y T-463 de 2016.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Sentencias T-491 de 2020 y T-200A de 2018.

<sup>28</sup> Sentencias T-379 de 2017 y T-463 de 2016.

<sup>29</sup> Sentencia SU-182 de 2019.

contempladas en la Ley 1581 de 2012. Estas obligaciones se han resumido en cuatro ejes principales:

“(i) el deber de custodiar, conservar y guardar la información y los documentos que soportan las cotizaciones, que hace referencia al especial cuidado que deben tener las entidades al organizar y manipular las historias laborales; (ii) la obligación de consignar información cierta, precisa, fidedigna y actualizada en las historias laborales, que se enfoca en las características mínimas que deben reunir los datos contenidos en los registros laborales; (iii) el deber de brindar respuestas oportunas y completas a las solicitudes de información, corrección o actualización de la historia laboral que formulen los afiliados al Sistema General de Pensiones, lo anterior porque en el marco de garantizar la veracidad de la información, en caso de que ésta sea inexacta, se debe garantizar la oportunidad y los canales adecuados para que los interesados presenten sus peticiones de corrección y sean respondidas en debida forma; y (iv) la obligación del respeto del acto propio, que se torna en una protección al trabajador cuando la entidad modifica la información de sus cotizaciones de forma intempestiva”<sup>30</sup>.

45. Mediante la Sentencia T-264 de 2022, la Corte señaló que entre el derecho al *habeas data* y la seguridad social existe una relación estrecha. Esto porque el reconocimiento de los derechos pensionales implica la evaluación de los requisitos y las condiciones. Estos y estas se examinan a partir de piezas documentales tanto públicas como privadas sin las cuales el derecho pensional queda en la incertidumbre.

46. Por su parte, en la Sentencia T-247 de 2021, este tribunal aseguró que las fallas en las que incurran las administradoras no pueden afectar negativamente a quienes tienen la expectativa legítima de pensionarse. Aquellas tienen el deber de superar las inconsistencias. De lo contrario, vulnerarían el derecho al *habeas data*, el debido proceso administrativo y la seguridad social de los afiliados porque tales inexactitudes inciden directamente en el reconocimiento de la pensión.

47. En armonía con lo anterior, la jurisprudencia ha desarrollado un conjunto de reglas para atender los casos en los que surgen diferencias o reclamos entre las administradoras de pensiones y sus afiliados debido a inexactitudes o errores en la información<sup>31</sup>.

48. La primera regla indica que la carga de la prueba sobre la exactitud o veracidad de los datos que obran en la historia laboral recae sobre las administradoras de pensiones. Ello supone que, como responsables de la custodia de la historia laboral, las administradoras deben garantizar que los datos sean ciertos, precisos, fidedignos, completos y actualizables. Igualmente, deben brindar respuestas oportunas a las solicitudes de información.

49. La segunda regla implica que la desorganización, la no sistematización de los datos o el descuido no pueden repercutir negativamente en el trabajador. De modo que las posibles fallas de las administradoras, desde el punto de vista operacional -y que acarrearán el incumplimiento de sus deberes en la gestión de la historia laboral- no se pueden traducir en una denegación del derecho a la seguridad social del ciudadano que tiene la expectativa legítima de

---

<sup>30</sup> Sentencia T-463 de 2016.

<sup>31</sup> Sentencia SU-405 de 2021.

pensionarse<sup>32</sup>. La función de las administradoras de pensiones dentro del Sistema de Seguridad Social, los deberes a su cargo y las potestades con que cuentan estas entidades para administrar la información y aplicar los correctivos que sean necesarios implica que “no les es dable trasladarle al interesado las consecuencias negativas del deficiente cumplimiento de dichas obligaciones, es decir, de la pérdida, deterioro, desorganización o no sistematización de dicha información”<sup>33</sup>.

50. La tercera regla deriva del principio de respeto por el acto propio. Esta señala que solo frente a razones justificadas y debidamente sustentadas ante el afiliado es posible modificar la información contenida en la historia laboral. La Corte ha reconocido que los particulares tienen derecho a que se les respeten sus expectativas frente a la manera en la que serán abordadas sus solicitudes. Tal es el sentido de la confianza legítima al que la jurisprudencia se ha referido como una expresión del principio de buena fe que protege a los ciudadanos frente a las actuaciones administrativas que modifiquen, de forma intempestiva, el criterio conforme al cual formularon sus peticiones<sup>34</sup>. Por eso se ha sostenido que la información contenida en la historia laboral genera expectativas legítimas en el afiliado y vincula a la administradora de pensiones que la expidió.

51. Las administradoras de pensiones tienen precisas obligaciones de custodia y análisis de la información. Esto porque la propia Constitución Política contiene postulados en relación con la garantía de corrección, conocimiento y acceso a la información<sup>35</sup>.

52. La Corte ha reconocido la importancia de la conservación, guarda y custodia de documentos. El desorden y descuido administrativo con que se mantengan los archivos documentales no se puede constituir en justificación razonable para impedir el ejercicio del derecho que tiene una persona a que la entidad ante la cual reclama una prestación pensional le dé respuesta de fondo a su petición<sup>36</sup>.

53. Por su parte, el artículo 2.6.10.1.2 del Decreto 2555 de 2010 estableció que los principios contemplados en el artículo 3 de la Ley 1328 de 2009 se aplicarían integralmente al sistema general de pensiones. De estos principios se destaca el de transparencia e información cierta, suficiente y oportuna. De acuerdo con este último principio, las entidades deben suministrar a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna.

54. En la Sentencia T-178 de 2005, esta Corte señaló que las entidades que son administradoras de bancos de datos o archivos públicos están en la obligación de actualizar y rectificar constantemente la información que en ellos se consigna. Asimismo, de ponerla a disposición de sus titulares y garantizar el acceso a la información. Se precisó que la correcta administración de los datos y archivos garantiza el ejercicio de determinados derechos fundamentales.

---

<sup>32</sup> Sentencias T-494 de 2013 y SU-182 de 2019.

<sup>33</sup> Sentencias T-855 de 2011, T-013 de 2020 y T-343 de 2014.

<sup>34</sup> Sentencia T-079 de 2016.

<sup>35</sup> Constitución Política (artículos 15, 20 y 74).

<sup>36</sup> Sentencias T-558 de 2007, T-214 de 2004, T-295 de 2007 y C-401 de 2016.

55. En la Sentencia T-214 de 2004 se indicó que los archivos suponen no solo la correcta organización de los documentos que se producen en el ejercicio estatal, sino que implican la posibilidad de ejercer derechos, como el acceso a la información y el goce efectivo de prestaciones sociales. Asimismo, se refirió a la especial condición de los datos relativos a la historia laboral del empleado, la cual incluyó en los alcances del derecho fundamental al *habeas data*. En el mencionado fallo se resaltó que los trabajadores y su empleador se encuentran vinculados por una relación desigual que justifica la especial protección a la parte débil. Por lo tanto, se debe asegurar que las etapas del proceso informático sean protegidas no solo cuando la administración de datos es incompleta, falsa o inoportuna, sino negligente, confusa o errada.

56. Ahora bien, sobre la condición de extremo más débil que ostenta el trabajador, la Corte Constitucional ha indicado que resulta inaceptable que una administradora de pensiones invoque su negligencia en el cumplimiento de sus funciones para imponer una carga desproporcionada a la parte más débil de esta relación triangular, esto es, al trabajador. Esta situación es aún más grave si se tiene en cuenta que, en muchos casos, estas cuestiones afectan negativamente a personas de la tercera edad, las cuales merecen una especial protección del Estado. No se puede desconocer que, en esas relaciones, el trabajador es el sujeto jurídico más débil del sistema, por lo cual merece una especial protección del Estado<sup>37</sup>.

57. En la Sentencia T-207A de 2018, esta Corporación reiteró la necesidad de observar los principios que garantizan los derechos de los titulares de la información. De estos es preciso resaltar el principio de veracidad. Este indica que los datos personales deben obedecer a circunstancias reales y que no puede haber lugar a la administración de datos falsos o erróneos.

58. En la Sentencia T-376 de 2018, la Corte Constitucional resolvió un caso en el que el accionante pertenecía al régimen de prima media con prestación definida. Sin embargo, en 1997 se registró un traslado al régimen de ahorro individual con solidaridad. Según el actor, ese traslado no se presentó realmente. Esto porque la firma impuesta en la copia del formulario que le fue suministrado por la administradora del fondo de pensiones no correspondía a la suya. La administradora de pensiones reiteradamente le informó al accionante que no poseía el formulario de afiliación original y que no era posible expedir alguna decisión sobre la validez de la afiliación ocurrida en 1997.

59. En dicha sentencia, la Corte aseguró que la valoración de la prueba aportada por el actor y por las entidades accionadas se debía efectuar a partir de las reglas de información, manejo, guarda y custodia de los documentos que debían observar las entidades involucradas en el trámite. También son relevantes las reglas sobre la autenticidad de los documentos concernientes al sistema general de seguridad social. Esto sin trasladarle la carga de demostrar la legitimidad y eficacia de una presunta afiliación al ciudadano que no cuenta con los medios suficientes para lograr la acreditación de sus afirmaciones o negaciones.

---

<sup>37</sup> Sentencia C-177 de 1998.

60. Para este tribunal, el examen de las pruebas debía conducir a desacreditar la vinculación del accionante al régimen de ahorro individual con solidaridad. Lo anterior porque no existía prueba contundente acerca de que dicho cambio de régimen hubiera operado. Se indicó que, si se aceptara en gracia de discusión que existió una afiliación al régimen de ahorro individual con solidaridad, se debió constatar que aquella estuviera precedida del consentimiento informado, libre y voluntario del accionante. Al no haberse demostrado o probado que el accionante se trasladó del régimen de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual, se concluyó que nunca perdió las prerrogativas del régimen de transición y, en tal virtud, tenía derecho a que se le reconociera su pensión.

61. En ese orden, la jurisprudencia constitucional ha definido la responsabilidad de las administradoras de pensiones y ha rechazado que al afiliado se le trasladen cargas desproporcionadas.

## **5. Caso concreto**

62. A continuación, la Corte presentará el caso, realizará un análisis de los requisitos de procedencia de la acción de tutela y, finalmente, solucionará el caso concreto.

### **5.1. Presentación del caso**

63. La señora Nelly Esperanza Cuadros Castillo promovió una acción de tutela en contra de Colpensiones. Lo anterior con el fin de que le fueran tutelados sus derechos fundamentales a la seguridad social, el mínimo vital y la igualdad. Estos derechos le fueron aparentemente vulnerados por Colpensiones al negarle su activación como afiliada por un supuesto traslado efectuado sin su consentimiento y mediante la falsificación de su firma. Esto pese a que mensualmente su empleador le consigna los aportes a Colpensiones y este los recibe.

64. El juez de primera instancia negó la tutela de los derechos de la accionante. El juzgado aseguró que la actora podía acudir ante la jurisdicción ordinaria laboral. Indicó que la falsedad pudo ser decantada por parte de la FGN. Consideró que no se configuró un perjuicio irremediable. El juzgado aseguró que desde la falsificación transcurrieron más de doce años. Asimismo, desde la última respuesta transcurrieron más de ocho meses; por lo que no se cumplía con la inmediatez. En segunda instancia, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Bogotá modificó la decisión de primera instancia y declaró la improcedencia de la acción de tutela. Consideró que no se cumplía con los requisitos de inmediatez y de subsidiariedad.

### **5.2. Se satisfacen los requisitos de procedencia de la acción de tutela**

65. Antes de abordar el fondo del asunto, la Sala analizará el cumplimiento de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela. Para ello, de forma concreta se establecerá si se cumplen las siguientes exigencias: i) legitimación por activa y pasiva; ii) la inmediatez y iii) la subsidiariedad.

66. *Legitimación por activa*: el artículo 86 de la Constitución Política establece

a favor de toda persona la posibilidad de presentar acción de tutela para invocar la protección de sus derechos fundamentales por sí misma o por quien actúe a su nombre. En este sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela puede ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales, quien puede actuar por sí misma, mediante representante o apoderado judicial, agente oficioso, el defensor del Pueblo o los personeros municipales. En el presente caso se cumple este presupuesto porque la señora Nelly Esperanza Cuadros Castillo acudió directamente en defensa de sus derechos fundamentales a la seguridad social, el mínimo vital y la igualdad.

67. *Legitimación por pasiva:* al tenor del artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades que haya violado, viole o amenace vulnerar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de dicha ley. La Corte encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva respecto de Colpensiones. Esta fue la entidad que decidió no reconocer a la accionante como afiliada. Además, esa determinación corresponde con aquella que la actora tilda como vulneradora de sus derechos fundamentales. Además, de hallarse demostrada la vulneración, esta deberá ser la entidad que realice las actuaciones necesarias para la reivindicación de las garantías de la afectada.

68. *Inmediatez:* la Corte Constitucional ha señalado reiteradamente que la acción de tutela se debe interponer en un tiempo oportuno y justo a partir del momento en que ocurre la situación que presuntamente vulnera o amenaza el derecho fundamental<sup>38</sup>. Ello porque la acción de tutela es un mecanismo de protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales. En todo caso, le corresponde al juez constitucional determinar en cada asunto si la presentación de la acción fue oportuna<sup>39</sup>. A pesar de no contar con un término preciso para invocar la acción de amparo, por mandato expreso del artículo 86 de la Constitución: “debe existir necesariamente una correspondencia entre la naturaleza expedita de la tutela y su interposición justa y oportuna”<sup>40</sup>.

69. Si bien la Corte no ha fijado un plazo determinado que se considere razonable para la interposición de la tutela, ha establecido ciertos elementos que permiten al juez de tutela fijar la razonabilidad del término en el que fue propuesta la acción<sup>41</sup>. En primer lugar, la existencia de razones válidas para la inactividad, en caso de que la hubiere. En segundo lugar, la permanencia del daño causado a los derechos fundamentales, es decir, que la situación desfavorable como consecuencia de la afectación de aquellos sea continua y actual y finalmente, que la carga de interposición de la tutela en un plazo razonable resulte desproporcionada, dada la situación de debilidad manifiesta del accionante<sup>42</sup>.

70. De acuerdo con lo expuesto en la acción de tutela, la accionante pretende que se le ordene a Colpensiones que la active como afiliada. Esto porque en el

---

<sup>38</sup> Sentencias T-834 de 2005, T-887 de 2009 y T-427 de 2019.

<sup>39</sup> Sentencias SU-961 de 1999 y SU-108 de 2018.

<sup>40</sup> Sentencia SU-108 de 2018.

<sup>41</sup> Sentencias T-009 de 2019 y T-608 de 2019.

<sup>42</sup> Sentencia T-217 de 2021.

año 2008 se presentó un traslado fraudulento a Porvenir. Dicho traslado fue anulado por parte de Porvenir al constatar que la firma del formulario no correspondía con la de la accionante. Los aportes de la actora reposan en Colpensiones dado que esa entidad nunca los ha rechazado ni trasladado. En el año 2018, la accionante presentó una petición ante Colpensiones. En esa oportunidad solicitó que le activaran su vinculación. Colpensiones le indicó que debía denunciar el caso ante la FGN. Por ese motivo, el 1 de agosto de 2019, la accionante presentó la denuncia. Sin embargo, en la FGN se le indicó que el delito había prescrito y el 14 de octubre de 2021 se procedió al archivo del proceso.

71. El 13 de octubre de 2020, Porvenir le informó a la accionante que “la signatura que suscribe el formulario de afiliación referido no se identifica con la firma autógrafa del titular”<sup>43</sup>. El 5 de abril de 2021, la accionante presentó una nueva solicitud ante Colpensiones en la que puso de presente la respuesta de Porvenir. El 6 de mayo de 2021, Colpensiones le indicó que debía esperar a que la FGN se pronunciara sobre la falsedad de la firma. En consecuencia, el 27 de enero de 2022, la actora solicitó la tutela de sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados por Colpensiones.

72. En principio, el tiempo transcurrido entre la interposición de la acción de tutela y el hecho presuntamente vulnerador podría parecer extenso. Sin embargo, al estudiar las pruebas recaudadas en sede de revisión, la Sala estableció que la posible vulneración de los derechos fundamentales de la accionante es actual, permanente y continua. Esto si se tiene en cuenta que, a la fecha de esta providencia, Colpensiones se niega a reconocerla como afiliada activa a pesar de que mensualmente recibe los aportes a pensión. No obstante, para activarla, Colpensiones le exige a la accionante un concepto de la FGN. Sin embargo, la denuncia presentada por la accionante fue archivada por atipicidad de la conducta.

73. Adicionalmente, la accionante tiene 55 años. Por lo tanto, se encuentra próxima a cumplir la edad para solicitar su pensión de vejez. Por lo anterior, la situación que podría generar una afectación a los derechos de la solicitante respecto a su afiliación a pensión es actual y continuada. La Corte ha indicado que pueden existir casos de vulneración permanente a los derechos fundamentales. Para analizar la inmediatez en estos supuestos, el juez de tutela no debe contar el término desde el momento en el que la vulneración o amenaza inició, sino que debe tomar en cuenta el tiempo por el que esta se prolongó o si se incurre en esa vulneración de manera sostenida y permanente<sup>44</sup>.

74. Por otra parte, no se puede perder de vista que la peticionaria ha acudido en varias oportunidades ante las autoridades involucradas en la decisión de afiliación, por lo que el tiempo transcurrido no es excesivo ni irrazonable. En efecto, la accionante ha activado los medios administrativos y judiciales pertinentes para solicitar su afiliación, lo que también explica el transcurso del tiempo. La accionante aseguró que tardó más de trece años para instaurar la acción de tutela porque inicialmente desconocía su desafiliación. Se trata de una conducta razonable de la accionante dado que Colpensiones ha aceptado y

---

<sup>43</sup> Expediente digital. Archivo 002DemandaTutela.pdf.

<sup>44</sup> Sentencia T-013 de 2020.

continúa aceptando los aportes realizados por su empleador. Por otra parte, en octubre de 2009, Porvenir le informó que había suspendido los trámites de su traslado; por lo que ella se tranquilizó y confió de forma legítima en que no existían problemas con su afiliación.

75. Por estas razones, para la Corte es evidente que, a pesar de que el tiempo transcurrido entre la falsedad de la firma, la desafiliación de la accionante y la interposición de la tutela podría parecer extenso, lo cierto es que la afectada ha estado activa en la búsqueda de la solución a su problema. En consecuencia, se concluye que el tiempo que transcurrió entre el presunto hecho vulnerador y la interposición del recurso de amparo no es desproporcionado. Esto porque, desde que tuvo conocimiento del inconveniente, la accionante ha permanecido activa y ha intentado por diferentes medios obtener su afiliación a Colpensiones y su afectación es actual y continua. Por lo tanto, la Sala considera que se encuentra acreditado el requisito de inmediatez.

76. *Subsidiariedad*: la Corte Constitucional ha reconocido que, conforme al artículo 86 de la Carta, la acción de tutela es un mecanismo de protección que puede ser utilizado ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando no exista otro medio idóneo y eficaz para la protección de los derechos invocados, o cuando al existir otros medios de defensa judiciales, se requiera acudir al amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

77. En relación con las controversias pensionales, la acción de amparo en principio es improcedente porque, para la defensa de los derechos relacionados con ellas, los interesados tienen el escenario de debate judicial de la jurisdicción laboral<sup>45</sup>.

78. Sin embargo, se ha admitido que la tutela procede en casos excepcionales para salvaguardar los derechos fundamentales. Esto ocurre cuando las circunstancias particulares y específicas del caso concreto permiten concluir que los medios ordinarios para la defensa judicial de los derechos no tienen vocación de ofrecer una protección efectiva u oportuna de los derechos reivindicados.

79. En efecto, es necesario revisar que los mecanismos tengan la capacidad material para proteger de forma efectiva e integral los derechos de la persona. Por ello resulta imperativo verificar si el reclamo de la accionante puede ser tramitado y decidido de forma adecuada por la vía ordinaria o si, por su situación particular, acudir a ella lejos de proteger los derechos, posterga su ejercicio, al punto de vaciar las garantías *ius fundamentales* en circunstancias especiales.

80. De forma excepcional, los eventos en los que la acción de tutela es procedente para reclamar un derecho pensional son cuando, en primer lugar, el amparo es solicitado por un sujeto de especial protección constitucional. En segundo lugar, cuando la falta de pago de la prestación afecta gravemente los derechos fundamentales de quien la solicita. En tercer lugar, que el interesado haya desplegado actividad administrativa o judicial para lograr el

---

<sup>45</sup> Ibidem.

reconocimiento de su derecho pensional por los medios ordinarios que tiene para ello. Finalmente, que se acredite la razón que lleva a concluir que el medio judicial ordinario no puede proteger efectivamente el derecho reivindicado<sup>46</sup>.

81. A pesar de lo anterior, la Sala considera que el presente caso no se trata de una controversia pensional en estricto sentido. Esto porque la accionante le solicitó a Colpensiones que la activara como afiliada. Por lo tanto, se trata de una solicitud relacionada con la activación de la afiliación de una usuaria que fue víctima de la falsificación de su firma y que fue (tentativamente) trasladada a Porvenir sin su consentimiento. Esa falsedad fue reconocida por Porvenir, de manera que este procedió con la respectiva anulación del trámite. La falsedad también ha sido implícitamente reconocida por Colpensiones al no realizar ningún traslado de las cotizaciones a favor de Porvenir y al seguir recibiendo los aportes que el empleador de la accionante le deposita mensualmente.

82. La Sala considera que la accionante ha realizado las gestiones que ha tenido a su alcance para solucionar su problema de activación en la afiliación. En efecto, ha presentado solicitudes ante Porvenir y Colpensiones. También presentó la denuncia de los hechos ante la FGN. En la actualidad, Colpensiones le exige que la FGN se pronuncie sobre la falsificación de su firma. Sin embargo, esto no es posible dado que el 14 de octubre de 2021 dicho ente archivó el proceso. Tampoco se trata de una exigencia que parezca razonable porque el traslado fraudulento no se consumó, de manera que no existe una controversia entre dos fondos de pensiones por la titularidad de la afiliación. Como ya se indicó, Porvenir reconoce que el acto de afiliación fue fraudulento y por eso no lo concretó. Por su parte, Colpensiones no ha realizado las actuaciones para que el traslado se materialice. A su vez, la accionante concuerda con que la administradora de sus pensiones es Colpensiones y solo reclama que esta última le reconozca un hecho material y cierto mediante la calificación como afiliada activa. Finalmente, sus empleadores siempre le han consignado los aportes a Colpensiones.

83. En consecuencia, se advierte que la accionante se encuentra desprotegida, pues lo único que solicita es su activación como afiliada y que como los aportes aparecen en su historia laboral, sean reconocidos por Colpensiones. De esta forma, sería desproporcionado obligar a la accionante a acudir ante la jurisdicción ordinaria laboral para una controversia que no recae sobre el reconocimiento de su pensión de vejez, sino sobre la simple activación como afiliada.

84. La Sala de Revisión considera que, de exigirle el agotamiento de otros mecanismos de defensa de la jurisdicción ordinaria, la accionante se enfrentaría a una posible demora para obtener el reconocimiento y el pago de su pensión de vejez. Lo que resultaría desproporcionado frente a la garantía y protección constitucional de sus derechos fundamentales en los términos descritos. La Sala considera que existen razones para que, en el caso concreto, la tutela sea el mecanismo idóneo y eficaz para ventilar sus pretensiones constitucionales.

85. En consecuencia, frente a las circunstancias concretas del caso, se debe decir que la jurisdicción ordinaria laboral carece de la idoneidad y eficacia

---

<sup>46</sup> Sentencia T-014 de 2012.

suficiente para asegurar la protección efectiva e integral de los derechos invocados por la demandante. Conminarla en las circunstancias actuales a acudir a dicha jurisdicción y a la realización de un proceso ordinario, le impondría una carga procesal adicional a quien parece haber sido sometida, desde hace muchos años y por distintos actores del Estado, a la indefinición en materia de la activación de su afiliación a pensiones. También es una carga para el sistema judicial ordinario cuando la petición no es una controversia pensional sino el mero reconocimiento de que la accionante está afiliada y activa en Colpensiones.

### **5.3. Colpensiones vulneró los derechos a la seguridad social y al *habeas data* de la accionante**

86. Según lo expuesto por la accionante, desde que inició su vida laboral, se afilió al sistema de pensiones en el ISS (ahora Colpensiones). En septiembre de 2009, la accionante le presentó un requerimiento a Porvenir porque en octubre del 2008 “apareció un formulario a su nombre”<sup>47</sup> en el que se solicitó el traslado de sus aportes. Ese formulario tenía su firma falsificada. El 28 de octubre de 2009, Porvenir le informó a la actora que suspendió los trámites de vinculación porque encontró que la firma era inválida. En consecuencia, la actora le solicitó a Colpensiones que le activara su vinculación. Colpensiones le indicó que debía denunciar el caso ante la FGN. Sin embargo, la FGN archivó el proceso.

87. Por su parte, Colpensiones recibe los aportes a pensión de la accionante. Sin embargo, no la reconoce como afiliada activa porque en el año 2008 se habría trasladado a Porvenir. Para activarla le pide que aporte un pronunciamiento sobre la falsedad de la firma proveniente de la FGN. Pero no tiene en cuenta que la FGN archivó el proceso por falta de pruebas para demostrar la tipicidad de la conducta.

88. Para la Corte es claro que la accionante se encuentra afiliada a Colpensiones y que realiza sus aportes a pensión ante dicha administradora. Así lo demuestra la historia laboral aportada a este proceso. Sin embargo, Colpensiones se niega a reconocerla como afiliada. Esto a pesar de que mensualmente recibe sus aportes a pensión y, desde el año 2009, se determinó que la actora fue víctima de la falsificación de su firma en el formulario de traslado a Porvenir. Tanto así que Porvenir reconoció la falsedad y procedió a anular la afiliación de la accionante.

89. Por su parte, Colpensiones aportó la historia laboral de la accionante en donde se evidencia de forma clara y contundente que ha recibido la totalidad de los aportes a pensión de la afectada. Con sus actuaciones, Colpensiones generó que la accionante confiara de forma legítima en que se encontraba activa en dicha administradora. Esa situación coincide con su deseo de estar allí afiliada por lo que nunca ha dado su consentimiento para trasladarse a otro régimen. Se reitera que la información contenida en la historia laboral genera expectativas legítimas en el afiliado y vincula a la administradora de pensiones que la expidió.

---

<sup>47</sup> La accionante refiere dicha situación en el escrito de tutela. Sin embargo, dicho documento no reposa en el expediente.

90. La Sala encuentra que a la accionante no se le puede exigir otra conducta u otra expectativa. Siempre ha estado afiliada a la misma administradora (ISS y Colpensiones), nunca ha tenido la intención de modificar esa situación y la única tentativa de que eso ocurriera fue probadamente fraudulenta. Esto último fue reconocido explícitamente por el fondo al que se le pretendió afiliarse con la falsificación de su firma (Porvenir) e implícitamente por Colpensiones que no realizó ningún traslado de cotizaciones a favor de aquel y continúa recibiendo los aportes que el empleador le consigna mensualmente a favor de la accionante.

91. Este caso también involucra la interpretación de otros derechos, como el *habeas data*. En efecto, se encuentra en entredicho tanto la información pensional de la accionante como la protección especial al trabajador. La Constitución Política<sup>48</sup> y la legislación ordinaria establecen deberes de corrección de información, los cuales no fueron cabalmente satisfechos en este caso. Lo anterior porque, ante las reiteradas solicitudes de verificación de la legitimidad de la rúbrica de la actora, esta solo obtuvo respuestas evasivas por parte de Colpensiones. La accionada se limitó a indicarle que debía aportar un documento al que la actora no pudo acceder, soslayando el debate propuesto por la accionante sobre la real ocurrencia de su traslado y pretermitiendo el derecho al *habeas data*, estrechamente vinculado en estos casos al derecho a la información.

92. En este caso, se advierte que Colpensiones le exige a la accionada aportar un documento al que no ha podido acceder, en lugar de proteger sus derechos como trabajadora y de reconocer la realidad material de la afiliación de la actora. De esta forma, la accionada desconoce que la accionante no reconoce el cambio en su afiliación al sistema general de seguridad social en pensiones y omite su consentimiento al respecto.

93. En ese orden, la Corte considera que la situación presentada se debió resolver a partir de las reglas de información, manejo, guarda y custodia de los documentos que debían observar las entidades involucradas en el trámite. Sin trasladarle la carga de demostrar la legitimidad y eficacia de una presunta afiliación a una ciudadana que no cuenta con los medios suficientes para lograr la acreditación de sus afirmaciones o negaciones y que además representa la parte más débil de la relación.

94. Para la Sala de revisión, el examen de las pruebas debe conducir a desacreditar la vinculación de la accionante a Porvenir porque la misma administradora reconoció que “como resultado del estudio técnico grafológico realizado se encontraron discrepancias de diseño, movimientos generadores de los trazos, extensión, desplazamiento y ubicación en el espacio gráfico concluyendo que la signatura que suscribe el formulario de afiliación referido no se identifica con la firma autógrafa del titular”<sup>49</sup> y procedió a la anulación de la afiliación. Es decir, existe una prueba contundente de que dicho cambio de régimen nunca operó. Ahora bien, aceptando en gracia de discusión que hubiera existido una afiliación a Porvenir, se debió constatar que la misma

---

<sup>48</sup> Constitución Política (artículo 20).

<sup>49</sup> Expediente digital. Archivo 002DemandaTutela.pdf.

estuviera precedida del consentimiento informado, libre y voluntario de la accionante.

95. Para la Corte es reprochable el proceder de Colpensiones ante una trabajadora, víctima de una falsedad, que se ve revictimizada al negársele su condición de afiliada. Esta mujer ha acudido ante la administradora solicitando la activación de su afiliación. Esto porque su deseo siempre ha sido pertenecer a Colpensiones. Sin embargo, la administradora le impone cargas que la actora no puede cumplir. Por otra parte, la FGN tampoco solucionó su problema y archivó su denuncia. Por lo tanto, la accionante se encuentra desprotegida y ha sido sometida desde hace muchos años y por distintos actores del Estado a la indefinición en materia de afiliación a pensiones.

96. Así las cosas, al haberse demostrado que la accionante no se trasladó a Porvenir, se concluye que nunca perdió su calidad de afiliada a Colpensiones y que tiene derecho a que dicha entidad la active y le reconozca los aportes que reposan en la entidad a su favor. Por lo tanto, se le ordenará a Colpensiones que active a la señora Nelly Esperanza Cuadros Castillo y que le reconozca los aportes que ha efectuado a dicha administradora a lo largo de su vida laboral.

### **Síntesis de la decisión**

97. A la Sala Novena de Revisión le correspondió resolver la acción de tutela interpuesta por la señora Nelly Esperanza Cuadros Castillo en contra de Colpensiones. Lo anterior con el fin de que le fueran tutelados sus derechos fundamentales a la seguridad social, el mínimo vital y la igualdad. Estos derechos le fueron aparentemente vulnerados por Colpensiones al negar su activación como afiliada por un supuesto traslado efectuado sin su consentimiento, pese a que mensualmente recibe sus aportes a pensión.

98. La Sala de Revisión se refirió al derecho a la seguridad social como derecho fundamental. Asimismo, el tribunal hizo alusión a los deberes de las administradoras de fondos de pensiones.

99. La Corte concluyó que Colpensiones le exigió a la accionante aportar un documento al que no pudo acceder. Esto en lugar de proteger sus derechos como trabajadora y de reconocer la realidad material de la afiliación de la accionante. La accionada desconoció de esta forma que la actora no reconoció el cambio en su afiliación al sistema general de seguridad social en pensiones y nunca prestó su consentimiento al respecto. Así lo aceptó expresamente Porvenir (mediante la anulación de la afiliación fraudulenta) e implícitamente Colpensiones (mediante la continua y actual recepción de los aportes cada mes).

100. La Sala definió que el examen de las pruebas debió conducir a desacreditar la vinculación de la accionante a Porvenir porque la misma administradora reconoció la falsedad y procedió a la anulación de la afiliación. Es decir, existe una prueba contundente de que dicho cambio de régimen nunca operó.

101. La Sala indicó que, al haberse demostrado que la accionante nunca se trasladó a Porvenir, se debía concluir que nunca perdió su calidad de afiliada a

Colpensiones y que tenía derecho a que dicha entidad la activara y le reconociera los aportes que reposan en la mencionada administradora.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política

#### RESUELVE:

**Primero. REVOCAR** las sentencias proferidas el 10 de febrero de 2022 por el Juzgado Veintiocho de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá y el primero de abril de 2022 por parte de la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Bogotá, dentro del proceso de tutela promovido por Nelly Esperanza Cuadros Castillo en contra de Colpensiones. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social y al *habeas data* de la señora Nelly Esperanza Cuadros Castillo.

**Segundo. ORDENARLE** a Colpensiones que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta providencia, active como afiliada a la señora Nelly Esperanza Cuadros Castillo y le reconozca los aportes que ha efectuado a dicha administradora a lo largo de su vida laboral.

**Tercero. LÍBRENSE** por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General