



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Tercera de Revisión

SENTENCIA T-585 DE 2023

Referencia: expediente T-9.504.958

Acción de tutela instaurada por *Valentina* contra Colfondos y otros.

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Tercera de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Miguel Polo Rosero (E), en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado, en única instancia, por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Sincelejo¹.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por medio de Auto del 31 de agosto de 2023, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho².

I. ANTECEDENTES

1. *Valentina* presentó acción de tutela³ contra el Fondo de Pensiones Colfondos, el Municipio de Tolviejo (Sucre) y el Ministerio de Hacienda - Oficina de Bonos Pensionales, invocando la protección de sus derechos fundamentales a la “vida en condiciones dignas, igualdad,

¹ Sentencia proferida el 28 de marzo de 2023.

² Integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo.

³ Expediente digital, 03 Constancia Secretarial del 14 de marzo de 2023.

debido proceso, seguridad social-pago oportuno de pensión”⁴, los cuales considera vulnerados por la omisión de las accionadas de realizar el trámite de reconocimiento y pago de su pensión de vejez.

1. Hechos⁵

2. Manifiesta la accionante en el escrito de tutela que tiene 69 años, se encuentra afiliada a Colfondos y cumple con los requisitos para acceder a la pensión de vejez en el régimen de ahorro individual con solidaridad, pues según el último reporte cuenta con un total de 1531.86 semanas cotizadas⁶. En su concepto, desde hace más de 7 años tiene derecho por lo menos a recibir la garantía de pensión mínima.

3. Advierte que, debido a su edad y a sus múltiples padecimientos de salud, esto es, “amnesia, artrosis, osteoporosis, obesidad, calambres e hinchazón en miembros inferiores, poliatrosis y cefalea”⁷, no puede ejercer de manera eficiente su labor como auxiliar de servicios generales en la institución educativa Heriberto García Garrido de Toluviejo (Sucre).

4. La tutelante manifiesta que ha solicitado al fondo accionado el reconocimiento de su pensión y explica que, en respuesta, el 13 de julio de 2022, Colfondos le informó que había procedido a tramitar la solicitud de emisión de un bono pensional, lo cual era necesario para estudiar el acceso a la prestación. La entidad resaltó que el término de emisión era de 3 meses, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 3798 de 2003.

5. La actora indica que, desde esa última comunicación, ha insistido personalmente ante Colfondos para obtener una respuesta definitiva, pero solo le han indicado que el Municipio de Toluviejo no ha girado el bono pensional, por lo cual no pueden proceder con el estudio, reconocimiento y pago de la prestación.

6. De acuerdo con lo anterior, la accionante explica que solo ha encontrado excusas, obstáculos y problemas para acceder a su pensión de vejez. En sus palabras, “mi historia parece como la del veterano de guerra que espero su pensión en la novela de Gabriel García Márquez, El Coronel no tiene quien le escriba, o como la de muchos colombianos que yacen con la esperanza de recibir una pensión fruto de sus años de trabajo y que nunca alcanzan si quiera a disfrutar una mesada”.

7. La tutelante asegura que es madre cabeza de familia, no tiene pareja sentimental ni ayuda en casa. Tiene a su cargo una hija en condición de discapacidad, además de las enfermedades referidas que la inhabilitan para seguir con su labor de aseo en la institución educativa.

2. Solicitud de tutela

8. Con fundamento en los hechos antes narrados, *Valentina* solicitó el amparo de los derechos fundamentales a la “vida en condiciones dignas, igualdad, debido proceso, seguridad social-pago oportuno de pensión”, y, en consecuencia, que se ordene a Colfondos, al Municipio de Toluviejo (Sucre) y al Ministerio de Hacienda, Oficina de Bonos Pensionales (OBP), pagarle la pensión de vejez a la que tiene derecho.⁸ Además, pidió advertirles a las accionadas para que no vuelvan a incurrir en las vulneraciones que la llevaron a iniciar la acción de tutela, so pena de incurrir en las sanciones previstas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

3. Respuestas de las entidades accionadas

⁴ Expediente Digital, 01 Demanda.

⁵ Se reconstruirán los antecedentes a partir de lo señalado en la acción de tutela, así como lo acreditado en el expediente de tutela digital.

⁶ *Ibidem*, 01 Demanda. Obra en el expediente como anexo a la demanda, reporte de historia laboral expedido por Colfondos del 10 de Marzo de 2023, en el que se registran 1531.86 semanas cotizadas, pp. 14-19.

⁷ *Ibidem*, p. 2.

⁸ Anexó como pruebas i) copia de la cédula de ciudadanía, ii) copia, parcial de la historia clínica, iii) reporte de su historia laboral, emitido por Colfondos y iv) comunicación de Colfondos sobre la gestión adelantada para obtener la emisión del bono pensional.

9. El Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Sincelejo, mediante Auto del 15 de marzo de 2023, admitió la tutela y solicitó a las entidades accionadas rendir los informes correspondientes⁹.

10. Colfondos¹⁰, obrando por intermedio de apoderado, manifestó que no ha vulnerado los derechos de la accionante y que se encuentra en una situación de imposibilidad material de cumplir la solicitud de reconocimiento de la pensión. Esto, por cuanto primero debe tramitarse la emisión y redención del bono pensional, es decir, los recursos aportados por la accionante al sistema pensional, antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 y de su traslado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Colfondos indicó, por una parte, que no puede adelantar el trámite hasta tanto el Municipio de Toluviéjo no realice el pago efectivo del bono pensional al que tiene derecho la accionante (periodos trabajados entre junio de 1973 a julio de 1977, octubre de 1983 a octubre de 1987 y de enero a marzo de 1988). Explicó que si bien ha adelantado las gestiones necesarias, el proceso de emisión del bono pensional de la accionante no ha finalizado¹¹. Aclaró que ha realizado los cobros pertinentes al municipio de Toluviéjo el 10 de agosto de 2022¹² y nuevamente el 30 de enero de 2023, sin obtener respuesta alguna.

11. Por otra parte, señaló que se encontraba adelantando el proceso de gestión ante la OBP del Ministerio de Hacienda, como “entidad encargada de pagar la Garantía de Pensión Mínima para financiar la pensión de vejez.” Advirtió que para ese momento no tenía peticiones de la accionante pendientes de respuesta por parte de Colfondos.

12. Con fundamento en lo anterior, el fondo accionado solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela, al considerar que es imposible definir el asunto sin el pago de la garantía de pensión mínima de vejez y del bono pensional. De manera subsidiaria, pidió conceder el amparo transitorio solo si se demuestra un perjuicio irremediable para que la accionante inicie el proceso ordinario correspondiente, pues en su criterio, el juez de tutela “no es competente para declarar el derecho a pensión conforme al artículo 8 del Decreto 2195 (sic) de 1991”.

13. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de la jefe de la Oficina de Bonos Pensionales (OBP)¹³ solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela con respecto a la entidad, por no haber vulnerado derecho fundamental alguno de la accionante. Esto, en la medida en que, por un lado, “NO PARTICIPA NI COMO EMISOR NI COMO CONTRIBUYENTE en el bono pensional de la accionante” y, por otro, porque la accionante no ha presentado ninguna petición ante el Ministerio en relación con los hechos objeto de la acción de tutela. Además, expuso lo siguiente:

i) La AFP Colfondos S.A. en su condición de entidad a la cual se encuentra afiliada la accionante, es responsable de atender sus pretensiones y, en este sentido, quien debe adelantar los trámites administrativos para determinar si tiene derecho a una pensión de vejez, a la garantía de pensión mínima o a la devolución de saldos.

ii) De acuerdo con la historia laboral de la señora *Valentina*, reportada por Colpensiones y por Colfondos, ella “tiene derecho a un bono pensional Tipo A modalidad 2 donde el EMISOR y ÚNICO CONTRIBUYENTE es el MUNICIPIO DE TOLUVIEJO, por tiempos de servicio prestados a la referida Entidad Territorial desde el 13/06/1973 hasta el 20/07/1977, desde el 05/10/1983 hasta el 02/10/1987 y desde el 29/01/1988 hasta el 23/03/1988 según Certificación CETIL No. 202102800100751000220017 de fecha Febrero

⁹ *Ibidem*, 04 AutoAdmite. Obran en el expediente las respuestas de Colfondos S.A y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Oficina de Bonos Pensionales.

¹⁰ Expediente digital, 08 Contestación, pp. 3-9.

¹¹ *Ibidem*. En su concepto se debía vincular a todas las entidades participantes del bono pensional (Municipio de Toluviéjo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público -oficina de bonos pensionales- y el Fonpet). P. 8

¹² *Ibidem*, Colfondos envía comunicación al Municipio de Toluviéjo para anunciar que ha recibido la aceptación de la liquidación del bono pensional de la accionante por lo cual solicita su colaboración para “*gestionar el reconocimiento y pago de este cupón de bono pensional al que nuestro afiliado tiene derecho, por el tiempo de servicio anterior al traslado al Régimen de Ahorro Individual (RAIS) y que fue debidamente certificado por el correspondiente empleador*”. Pp. 10-12.

¹³ Expediente digital, 06 Contestación, pp. 3-19.

10 de 2021”¹⁴. La única función de la OBP del Ministerio es facilitar al Municipio el acceso al Sistema de Bonos Pensionales, dispuesto para liquidar dicho bono. El emisor tiene la obligación de pagar el bono pensional de la accionante desde el 10 de agosto de 2013, fecha en la cual cumplió la edad de sesenta (60) años, según lo previsto en el literal a) del artículo 20 del Decreto 1748 de 1995, recopilado en el Decreto 1833 de 2016 compilatorio de las normas del Sistema General de Pensiones.

iii) En el sistema de bonos pensionales de la OBP se registra que el Municipio de Toluviejo, confirmó la liquidación del bono pensional, “pero NO ha registrado la información relacionada con el reconocimiento y pago de su obligación en el bono pensional Tipo A modalidad 2 de la accionante”¹⁵. Una vez el Municipio emita y pague el bono pensional, corresponde a Colfondos S.A., determinar la prestación que le corresponde a la accionante, y si se encuentran acreditados los requisitos legales, proceder a su reconocimiento y pago.

iv) Colfondos S.A no ha tramitado ante el Ministerio el reconocimiento de la garantía de pensión mínima del RAIS, prevista en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de allegar la documentación requerida para cumplir los requisitos previstos en el Decreto 142 de enero de 2006 que modificó el Decreto 832 de 1996 hoy recopilado en el Decreto 1833 de 2016. Adelantado este trámite y en caso de ser procedente, corresponde a la OBP expedir el acto administrativo de reconocimiento y será responsabilidad de la AFP obtener los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima creado por la Ley 797 de 2003, para garantizar así el pago de la prestación referida.

14. El Municipio de Toluviejo (Sucre), no se pronunció frente a la solicitud del juez de tutela de presentar un informe por escrito, claro y detallado sobre los hechos que dieron origen al proceso.¹⁶

4. Decisión judicial objeto de revisión

15. El 28 de marzo de 2023 el Juzgado declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que no cumplía el requisito de subsidiariedad por existir otros medios de defensa judicial. De acuerdo con el juez de tutela la accionante cuenta con la justicia ordinaria laboral para presentar su reclamo, de conformidad con el artículo 2 numeral 4 del CPTSS, por tratarse de una controversia relacionada con la prestación del servicio de seguridad social. En su criterio, no se acreditó la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, pues si bien reconoce que la accionante sufre varios padecimientos de salud, no hay certeza de que estos le impidan promover el proceso laboral para reclamar sus pretensiones.

16. No obstante, resolvió exhortar a la alcaldía municipal de Toluviejo para que adelante de manera oportuna, célere y eficaz el trámite para el pago del bono pensional de la señora *Valentina*, y remitir copias a la Procuraduría General de la Nación para investigar la posible comisión de una falta disciplinaria por parte del funcionario responsable de la emisión y redención del bono pensional mencionado. Esta decisión no fue impugnada.

5. Actuaciones surtidas en sede de revisión

¹⁴ *Ibidem*, p. 6.

¹⁵ Anexa imagen de pantalla del Sistema de bonos pensionales.

¹⁶ Expediente digital, 09 Sentencia, p. 3.

17. Mediante los autos del 04 de octubre de 2022¹⁷ y del 26 de octubre de 2023,¹⁸ la Magistrada sustanciadora decretó la práctica de pruebas con el propósito de (i) aclarar algunos supuestos fácticos necesarios para determinar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela y (ii) obtener información sobre los trámites administrativos y judiciales adelantados en relación con el reconocimiento del bono pensional y de la pensión de vejez.

18. Respuesta de la parte accionante. En respuesta a los requerimientos anteriores remitió dos documentos: i) el Decreto 0485 03 de agosto de 2023, emitido por el Secretario de Educación Departamental de Sucre, por el cual decide retirar de la planta de personal a la accionante, que se desempeñaba en el cargo de auxiliar de servicios generales en la institución educativa Heriberto García Garrido del municipio de Tolviejo, vinculada en provisionalidad el 04 de septiembre de 2001, por cumplir la edad de retiro forzoso; y ii) el reporte de su historia laboral emitido por Colfondos de los periodos trabajados en el municipio de Tolviejo de junio de 1973 a julio de 1977, de octubre de 1983 a octubre de 1987 y de enero a marzo de 1988.

19. Vencido el término probatorio, Colfondos y el Municipio de Tolviejo (Sucre) no se pronunciaron frente a los requerimientos efectuados por la Magistrada sustanciadora¹⁹.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

20. La Sala Tercera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para conocer el fallo de instancia, de conformidad con la Constitución y las normas reglamentarias²⁰; y, en virtud del Auto del 31 de agosto de 2023, proferido por la Sala de Selección Número Ocho de 2023, que escogió el expediente de la referencia.

21. Antes de entrar a analizar de fondo el caso en cuestión, la Sala debe verificar si la acción de tutela procede a la luz de la Constitución.

2. Examen de procedencia de la acción de tutela

22. El artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela es un mecanismo de carácter residual, preferente y sumario, cuyo objeto es la protección judicial inmediata de los derechos fundamentales de la persona que así lo solicita directa o indirectamente (legitimación por activa), por la vulneración o amenaza que sobre los mismos ha causado una autoridad pública, o excepcionalmente los particulares (legitimación por pasiva). Este mecanismo de protección constitucional también se encuentra supeditado al cumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, como condiciones formales de

¹⁷ Solicitó: i) a *Valentina* adjuntar copia de las peticiones presentadas a Colfondos y al Municipio de Tolviejo sobre el reconocimiento de la pensión de vejez y la emisión del bono pensional, así como cualquier documento que acredite su condición de mujer cabeza de familia, y responder preguntas sobre el núcleo familiar, su estado de salud actual, situación laboral y de afiliación al sistema de seguridad social en la actualidad y las gestiones administrativas y judiciales adelantadas para obtener el reconocimiento y pago de su pensión de vejez; ii) a Colfondos le pidió adjuntar la historia laboral completa de la señora *Valentina*, e informar sobre las solicitudes presentadas por la accionante, para el reconocimiento de la pensión de vejez, el estado de dicho trámite, las gestiones adelantadas para obtener el reconocimiento y pago del bono pensional, y los requisitos legales pendientes para el reconocimiento de la pensión, una vez sea emitido el bono mencionado; y iii) al Municipio de Tolviejo (Sucre), le pidió adjuntar copia de la historia laboral de la accionante así como de las peticiones presentadas por ella y por Colfondos relacionadas con el pago de aportes y del bono pensional, e informar sobre el estado del trámite y las razones por las cuales el Municipio no ha emitido la resolución de reconocimiento y pago del bono pensional a favor de la accionante.

¹⁸ En este segundo auto, se requirió por segunda y última vez a las partes y se les advirtió sobre el deber de cumplir los requerimientos de la Corte Constitucional, so pena de incurrir en responsabilidad, de conformidad con el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

¹⁹ Así se acredita en los informes de cumplimiento del 13 de octubre y del 21 de noviembre de 2023 expedidos por la Secretaría General de la Corte Constitucional. Expediente digital, 8 Anexo secretaría Corte T-9504958 INFORME DE CUMPLIMIENTO Auto 04-Oct-2023 y 17 Anexo secretaría Corte T-9504958 INFORME DE CUMPLIMIENTO Auto 26-Oct-2023.

²⁰ En particular los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

procedibilidad, para que el juez constitucional pueda realizar un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Para la Sala, la acción de tutela revisada es procedente por cuanto cumple los requisitos exigidos por el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, tal como se explica a continuación.

23. Legitimación por activa. La acción fue interpuesta directamente por la señora *Valentina*, buscando la protección de sus derechos fundamentales a la “vida en condiciones dignas, igualdad, debido proceso y seguridad social”, de manera que se cumple el requisito de legitimación en la causa por activa.

24. Legitimación por pasiva. La acción se dirige, en primer lugar, contra Colfondos S.A., que pese a su naturaleza privada es susceptible de ser demandado, por tratarse de un particular encargado de la prestación del servicio público de seguridad social y administrador de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, de conformidad con la Ley 100 de 1993.²¹ En segundo lugar, contra el Municipio de Tolúviejo (Sucre), y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su condición de autoridades públicas que pueden ser eventualmente llamadas a responder por la prestación pensional de la accionante. En el caso del Municipio, en su condición de empleador directo del accionante en periodos intermitentes entre los años 1973 a 1988, eventualmente llamado a responder por el bono pensional. En cuanto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por las funciones de la entidad en relación con el reconocimiento de la garantía de pensión mínima. En virtud de lo anterior, también se considera satisfecho este requisito.

25. Inmediatez. La Corte ha señalado que la tutela debe ejercerse en un término razonable, que permita la protección actual, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales, de acuerdo con las circunstancias específicas de cada caso²². También ha admitido la superación de este requisito cuando es evidente que la vulneración de derechos es permanente en el tiempo, es decir, continua y actual, y ha flexibilizado su valoración a partir de las particularidades del asunto en concreto, que den cuenta de la urgencia de protección²³.

26. En el presente caso, se advierte que la acción de tutela fue presentada el 14 de marzo de 2023, esto es, ocho meses después de que Colfondos le informara a la accionante que procedió a tramitar la solicitud de emisión de su bono pensional ante las entidades participantes, las cuales tienen un plazo de 3 meses para pronunciarse. Así mismo le indicó que en caso de no recibir respuesta en ese tiempo, Colfondos iniciaría las acciones judiciales correspondientes ante las entidades responsables²⁴. Hasta la fecha no obra prueba en el expediente de la emisión del bono pensional, ni del inicio de acciones judiciales o administrativas por parte de Colfondos para tal efecto.

27. Para la Sala se requiere una interpretación flexible del requisito de inmediatez en este asunto, primero, por las circunstancias particulares de salud, edad y económicas en las que se encuentra la accionante y, segundo, en consideración a que la presunta vulneración de derechos es permanente, toda vez que sus efectos son continuos y actuales. En tal virtud, se considera que la acción de tutela fue presentada en un término razonable, por lo que cumple con el requisito de inmediatez.

28. Subsidiariedad²⁵. La acción de tutela supera el requisito de subsidiariedad. En principio, es claro que la accionante cuenta con las acciones idóneas ante la jurisdicción ordinaria en

²¹ El Artículo 42.3 del Decreto 2591 de 1991 dispone que “la acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: // (...). 3. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación de servicios públicos”.

²² Se pueden consultar, las sentencias T-507 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Carlos Bernal Pulido y T-022 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²³ Ver entre otras, las sentencias T-217 de 2023. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SPV. Alejandro Linares Cantillo; T-083 de 2023. MP. José Fernando Reyes Cuartas; T-077 de 2022. MP. Diana Fajardo Rivera. SV. Alejandro Linares Cantillo.

²⁴ Expediente digital. 01Demanda, pág. 20. Así mismo, en la respuesta de Colfondos en sede de instancia, indica que realizó los cobros respectivos al municipio de Tolúviejo el 10 de agosto de 2022 y el 30 de enero de 2023, sin obtener respuesta. *Ibidem*, 08Contestación, pp. 5-6.

²⁵ Según los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela es procedente cuando no existen otros mecanismos de defensa judicial, cuando los mecanismos disponibles no son idóneos o

su especialidad laboral para solicitar el reconocimiento de su pensión de vejez²⁶. Sin embargo, en este caso es cuestionable su eficacia inmediata teniendo en cuenta que se trata de un sujeto de especial protección constitucional como persona de la tercera edad con afecciones de salud. En efecto, la señora *Valentina* tiene actualmente 70 años de edad y de acuerdo con su historia clínica reciente presenta “amnesia, artrosis, osteoporosis, obesidad, calambres e hinchazón en miembros inferiores, poliatrosis y cefalea”.

29. En este sentido, no comparte la Sala la decisión del juez de tutela de declarar la improcedencia de la solicitud de amparo, luego de reconocer que la accionante sufre de varios padecimientos de salud, simplemente por considerar que “no se tiene certeza de que estos le impidan promover el respetivo proceso laboral que defina su situación”. La falta de certeza es una afirmación carente de motivación y por lo mismo no constituye un argumento que permita desvirtuar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad.

30. En el escrito de tutela la accionante manifestó ser madre cabeza de familia a cargo de una hija en condición de discapacidad. Explicó que dependía de su trabajo como aseo en una institución educativa del municipio y que cada día se veía más inhabilitada para ejercer sus labores por su estado de salud. También resaltó que ha presentado distintas solicitudes ante Colfondos para obtener el reconocimiento de su derecho pensional. Además, remitió a la Corte, copia del Decreto expedido por el secretario de educación del Departamento de Sucre el 3 de agosto de 2023, mediante el cual fue retirada de su trabajo por alcanzar la edad de retiro forzoso. Por su parte, la Sala constató que la accionante pertenece al grupo A5 del Sisbén, correspondiente a *pobreza extrema* y se encuentra afiliada a Salud Total EPS en el régimen subsidiado, en su condición de madre cabeza de familia.

31. En virtud de todo lo anterior y especialmente en el hecho de que en este momento la accionante se encuentra desempleada fruto de su desvinculación laboral por haber alcanzado la edad de retiro forzoso y sin una fuente de ingresos, está justificado el desplazamiento del juez laboral. En consecuencia, se activa la intervención del juez constitucional y la procedencia excepcional de la acción de tutela, como mecanismo principal de protección.

32. Superado el análisis de procedibilidad, pasará la Sala a plantear el problema jurídico y establecerá la estructura de la decisión.

3. Planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión

33. La señora *Valentina*, de 70 años de edad, se encuentra afiliada a Colfondos S.A y señala que cumple con los requisitos para acceder a la pensión de vejez, pues según el último reporte cuenta con un total de 1523.29 semanas cotizadas, por todo el tiempo trabajado en el Municipio de Toluvié (Sucre). Sin embargo, advierte que tanto el Fondo como el Municipio le han impuesto barreras administrativas para acceder a la prestación económica, como es su derecho.

34. En respuesta a la acción de tutela, Colfondos informó que i) ha adelantado las gestiones administrativas necesarias para obtener el pago efectivo del bono pensional por parte del municipio de Toluvié, sin obtener respuesta, y ii) la acreditación del bono en la cuenta de la accionante es pre requisito para que la OBP del Ministerio de Hacienda realice el pago de la Garantía de Pensión Mínima. Por lo anterior, no ha podido culminar el trámite para reconocer la prestación económica solicitada por la accionante. Por su parte, la OBP del Ministerio de Hacienda, manifestó que si bien el municipio de Toluvié confirmó la

eficaces según las circunstancias del caso concreto, o cuando se requiere evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

²⁶ Así lo ha sostenido la Corte, como regla general cuando se pretende el reconocimiento de pensiones. Al respecto se pueden consultar las sentencias T-471 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-501 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. La Corte también ha establecido reglas jurisprudenciales para la procedencia de la tutela en materia de derechos pensionales cuando: (i) se trata de sujetos de especial protección constitucional, (ii) la falta de pago de la prestación o su disminución ocasione una grave afectación de derechos fundamentales, como el mínimo vital; (iii) el accionante haya acreditado un mínimo de diligencia para la obtención de la prestación, y (iv) se acreditan razones que evidencien la ineficacia del medio judicial ordinario en el caso concreto. Ver, por ejemplo, T-434 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-184 de 2022. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-231 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV. José Fernando Reyes Cuartas.

liquidación del bono pensional, no ha efectuado el reconocimiento y pago de dicha obligación. El municipio de Toluviejo no se pronunció ni durante el trámite de instancia ni en sede de revisión.

35 Con base en lo expuesto, esta Sala debe estudiar el siguiente problema jurídico: ¿un fondo de pensiones, y un municipio en condición de empleador, vulneran los derechos fundamentales al mínimo vital, al debido proceso y a la seguridad social al negar el acceso a la pensión de vejez bajo el argumento de no contar con el bono pensional correspondiente a un periodo laboral efectivamente laborado, a pesar de haberse comprobado el tiempo de servicios y el requisito de edad para acceder a la prestación pensional, y sin considerar las circunstancias de especial vulnerabilidad de la accionante?

36. Dado que el presente caso es una reiteración de jurisprudencia pacífica de la Corte en materia de la prohibición constitucional de trasladar cargas administrativas inoponibles a los afiliados, la Sala pasará a analizar directamente el caso concreto, a partir de las subreglas pertinentes.

4. Colfondos y el Municipio de Toluviejo vulneraron los derechos fundamentales de la accionante al mínimo vital, al debido proceso y a la seguridad social por la inadecuada gestión en el trámite del bono pensional para el reconocimiento de la pensión de vejez y al hacer oponible esta situación a la accionante para negarle el acceso a la prestación solicitada

37. Según los hechos narrados en la parte inicial de esta sentencia, *Valentina*, afiliada a Colfondos desde 2001, ha venido solicitando sin éxito el reconocimiento de su pensión de vejez. La AFP respondió que no puede adelantar el trámite hasta tanto el Municipio de Toluviejo no realice el pago efectivo del bono pensional al que tiene derecho la accionante, por los periodos trabajados entre junio de 1973 a julio de 1977, octubre de 1983 a octubre de 1987 y de enero a marzo de 1988. El Municipio, por su parte, guardó silencio durante todo el trámite de tutela.

38. De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, *Valentina* cumple con los requisitos para acceder a la pensión de vejez según lo establecido en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993: i) tiene más de 57 años de edad y ii) cuenta con más de 1300 semanas cotizadas. En efecto, actualmente la accionante tiene 70 años de edad y de acuerdo con el Reporte de Historia Laboral de Colfondos adjuntada por la accionante en su escrito de tutela, contaba con 1531.86 semanas cotizadas al 10 de marzo de 2023 (ver *supra* 2).

39. La actora ha cumplido su vida laboral trabajando como aseo para la institución educativa Heriberto García Garrido de Toluviejo (Sucre). Colfondos reporta aportes al Régimen de Prima Media por parte del municipio de Toluviejo por periodos intermitentes entre 1973 y 1988.

40. Posteriormente, de acuerdo con el Decreto 0485 del 03 de agosto de 2023, emitido por el Secretario de Educación Departamental de Sucre, por el cual se decide retirar de la planta de personal a la accionante, por cumplir la edad de retiro forzoso, se evidencia que estuvo vinculada a la entidad territorial en provisionalidad desde el 04 de septiembre de 2001 (ver *supra* 17). De manera que la accionante trabajó para el departamento por más de 20 años en el cargo de auxiliar de servicios generales en la institución educativa Heriberto García Garrido del municipio de Toluviejo.

41. En relación con la emisión del bono pensional correspondiente a los periodos intermitentes entre 1973 y 1988 a los que se ha hecho referencia²⁷, la OBP del Ministerio de Hacienda informó que i) el Municipio de Toluviejo confirmó su liquidación, pero no ha registrado el reconocimiento y pago de la obligación en el Sistema de Bonos Pensionales y ii) la AFP Colfondos generó una liquidación provisional el 4 de marzo de 2023, pero se desconoce las actuaciones adelantadas para lograr la emisión y pago del beneficio.

²⁷ *Ibidem*, a la accionante le corresponde la modalidad A2, de conformidad con el literal a) del artículo 20 del Decreto 1748 de 1995.

42. Así mismo, la Sala observa que Colfondos le informó a la accionante en comunicación del 13 de julio de 2022 que *i)* había procedido a tramitar la solicitud de emisión del bono pensional ante las entidades participantes, las cuales disponían de 3 meses para pronunciarse de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 3798 de 2002; *ii)* le notificarían la emisión o las objeciones en caso de recibir respuesta; y *iii)* “si las entidades no dan respuesta en el tiempo mencionado procederemos a informarte las acciones judiciales que Colfondos instaurará en contra de las entidades responsables”.

43. Es evidente que esta comunicación generó una información que fue incumplida al menos en dos sentidos. Por una parte, en relación con el tiempo en el que se debería resolver el asunto, de acuerdo con los términos legales, y por otra, respecto de las funciones de Colfondos para adelantar las acciones judiciales o administrativas con prontitud contra las entidades involucradas, en caso de ser necesario. Sobre todo, en consideración de que, de conformidad con el artículo 20 del Decreto 1513 de 1998, “corresponde a las entidades administradoras adelantar por cuenta del afiliado, pero sin ningún costo para este, las acciones y procesos de solicitud de bonos pensionales y de pago de los mismos cuando se cumplan los requisitos legales establecidos”.

44. A propósito de lo anterior, debe recordarse que la Corte Constitucional ha protegido de manera consistente los derechos fundamentales de los afiliados vulnerados como consecuencia de errores, omisiones o cargas atribuibles a las administradoras de pensiones. En diversas ocasiones esta Corporación²⁸ ha destacado que los fondos de pensiones deben cumplir sus funciones con especial diligencia y tienen que desplegar las acciones necesarias para garantizar la veracidad, claridad y precisión de las historias laborales de manera que se respete la expectativa legítima que estos documentos generan. También se ha referido a la responsabilidad que tienen en el cobro de los aportes patronales de manera que la mora en el traslado de aportes no puede obstaculizar el reconocimiento de las pensiones. Por ello ha concluido que cualquier modificación, error, o inconsistencia en las historias laborales, así como la falta de gestión de las administradoras, no pueden ser trasladadas a los trabajadores, ni afectar el reconocimiento de su pensión.

45. Si bien en este caso no se aprecian errores en la historia laboral de la accionante, es claro que Colfondos ha errado al incumplir su deber de agotar las actuaciones necesarias para obtener el pago efectivo del bono pensional por parte del Municipio de Toluviéjo, y al hacer oponible a la accionante las consecuencias negativas de su indiligencia, lo cual estructura una actuación contraria a los derechos de la afiliada, en particular al debido proceso y a la seguridad social. Sobre todo si se considera que la actora tiene acreditados plenamente los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez (edad y semanas de cotización o tiempo de servicio).

46. De lo anterior se puede constatar que Colfondos ha omitido sus obligaciones de actuar con debida diligencia en relación con la emisión del bono pensional y el consecuente trámite de reconocimiento de la pensión de vejez de la accionante. Tampoco explicó los motivos por los cuales no ha adelantado las gestiones judiciales necesarias para obtener el reconocimiento y pago efectivo del bono pensional por parte del municipio de Toluviéjo, y de hecho no hay prueba de que este trámite haya culminado. Esta circunstancia refuerza la conclusión de que la inadecuada gestión de la entidad constituye una vulneración al derecho al debido proceso administrativo y ha obstaculizado la materialización del derecho a la seguridad social de la señora *Valentina*.

47. En relación con la responsabilidad del Municipio de Toluviéjo, como lo advierten tanto Colfondos como la OBP del Ministerio de Hacienda, es claro que en su condición de empleador directo de la accionante entre los años 1973 y 1988 es el responsable de emitir el bono pensional al que se ha hecho referencia. Sin embargo, ante su silencio en el trámite de tutela, no es posible conocer las razones por las cuales no ha realizado el pago, como es su obligación. En todo caso, la omisión o negligencia del Municipio tampoco puede ser trasladada como carga a la accionante, de manera que obstaculice el acceso a su pensión.

²⁸ Se pueden consultar las sentencias T-079 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-013 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; SU-405 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo y T-083 de 2023. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

48. Advertido lo anterior, la Sala concluye que las entidades involucradas han trasladado indebidamente a la accionante las consecuencias negativas de su falta de gestión, lo cual ha repercutido negativamente en los derechos de la trabajadora. A las entidades les correspondía una especial diligencia en el procedimiento realizado respecto de la emisión y cobro del bono pensional de la señora *Valentina*. No obstante, incumplieron sus deberes en relación con la garantía del derecho a la seguridad social porque, es evidente la excesiva demora en la emisión y pago del bono pensional para la financiación de la prestación reclamada.

49. Estas actuaciones de Colfondos y del Municipio contrarían la prohibición de trasladar cargas administrativas propias de las entidades administradoras de pensiones a sus afiliados, como ha sido reiterado por la Corte Constitucional pacíficamente, y de manera reciente en Sentencia T-083 de 2023²⁹. En este caso, la demora ha llegado al extremo de que la señora ha cumplido la edad de retiro forzoso y ha quedado desempleada. Por lo tanto, afectaron negativamente a un sujeto de especial protección constitucional que tiene un derecho reconocido sobre el dinero que reclama y que, con la información aportada, es claro que dicha prestación es necesaria para garantizar su mínimo vital.

50. Por lo anteriormente dicho, se revocará la sentencia proferida el 28 de marzo de 2023 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Sincelejo, que declaró improcedente la acción de tutela. En su lugar, la Sala concederá el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, al debido proceso y a la seguridad social, de la señora *Valentina*. Por ello, se le ordenará a Colfondos que, en el término máximo de tres (3) días contado a partir de la notificación de esta providencia, expida el acto de reconocimiento de la pensión de vejez a la que tiene derecho la accionante.

5. Cuestión final

51. Una vez agotado el periodo probatorio del asunto de la referencia en sede de revisión³⁰, el 20 de noviembre de 2023, Colfondos envió comunicación solicitando incorporar al expediente una respuesta al requerimiento, presentada por la Directora de Servicio al Cliente del 03 de noviembre de 2023, que no fue recibida en los correos electrónicos de la Corte Constitucional indicados en los autos del 04 y del 26 de octubre de 2023. Así lo confirman los informes de cumplimiento emitidos por la Secretaría General de la Corte Constitucional a los que se hizo referencia en los antecedentes de esta providencia (ver *supra* 18 cita 19) y la constancia secretarial de la Corte Constitucional del 24 de noviembre de 2023 en la que se lee lo siguiente: "... después de realizar una búsqueda exhaustiva en el buzón electrónico secretarial@corteconstitucional.gov.co, no se encontró respuesta alguna que date del 03 de noviembre de 2023 con destino al Expediente T-9504958 que hubiera sido remitida por parte de la entidad COLFONDOS"³¹.

52. En síntesis, Colfondos señala lo siguiente: i) la señora *Valentina* radicó los documentos para solicitar el estudio de la pensión el 23 de agosto de 2023; ii) el 18 de octubre Colfondos solicitó a la OBP del Ministerio de Hacienda aprobar la garantía pensión mínima que fue rechazada por una inconsistencia, la cual fue subsanada el 02 de noviembre de 2023, pero "a la fecha continúan en validaciones con las entidades encargadas con el objetivo de agilizar el proceso y otorgarle el derecho que le asiste a la señora *Valentina*"; iii) el 05 de diciembre de 2018 solicitaron al Municipio de Tolviejo realizar el reconocimiento y pago del bono pensional, solicitud que fue reiterada el 19 de noviembre de 2019 ante la falta de respuesta y luego de varios trámites, el 30 de marzo de 2023 el municipio envió la resolución de solicitud de redención del bono pensional a cargo del FONPET que finalmente el 14 de abril de 2023 generó el pago del cupón del bono pensional por valor de \$82.262.000; iv) Colfondos no adelantó ninguna acción judicial por el reconocimiento y pago del bono pensional a cargo

²⁹ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

³⁰ De acuerdo con el Informe de Cumplimiento del 21 de noviembre de 2023 de la Secretaría General de la Corte Constitucional, una vez descrito el traslado del Auto del 26 de octubre de 2023, se recibió oficio del 20 de noviembre de 2023 del apoderado general de Colfondos S.A.

³¹ Expediente digital, 18 Anexo secretaria Corte T-9504958 Constancia Secretarial 24-Nov-23.

del Municipio de Toluviejo; y v) aun cuando ya finalizó el proceso del bono pensional, ahora es necesario validar con el Ministerio de Hacienda, con el objetivo de que otorguen la garantía de pensión mínima.

53. Revisada la respuesta extemporánea de Colfondos, es claro que ésta no cambia el sentido de la decisión. Como ya se analizó, la accionante lleva varios años solicitando a la AFP el reconocimiento de su pensión y el trámite del bono pensional al que tiene derecho, como lo acredita la comunicación de Colfondos del 13 de julio de 2022 a la que se hizo referencia. Para la Sala es evidente que en los trámites de Colfondos con las distintas entidades, se continúa dilatando sin razón el derecho pensional de la accionante, ya reconocido informalmente en la comunicación del fondo a la Corte. Así, se evidencia que se mantiene la práctica de trasladar a la accionante las cargas administrativas, contrario a lo ordenado por la jurisprudencia constitucional, de tal manera que se le impide el goce efectivo de su derecho. Por esto, se refuerza la urgencia de proteger las garantías constitucionales conculcadas.

6. Síntesis de la decisión

54. La Sala Tercera de Revisión estudió la acción de tutela presentada por la señora *Valentina* contra Colfondos, el Municipio de Toluviejo y la OBP del Ministerio de Hacienda por la vulneración de los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, al debido proceso administrativo y la seguridad social. La accionante argumentó que las accionadas no realizaron las gestiones necesarias para emitir y pagar el bono pensional y, en consecuencia, no ha podido obtener el reconocimiento de su pensión de vejez

55. La Sala evidenció que Colfondos excusó su falta de gestión, en la omisión del municipio de Toluviejo de reconocer y pagar efectivamente el bono pensional para poder continuar con el estudio de la pensión de vejez a la que tiene derecho la accionante. Determinó que el fondo accionado no ha cumplido sus obligaciones en relación con la gestión para obtener la emisión y pago del bono pensional y el consecuente reconocimiento de la pensión de vejez de la accionante, con lo cual desconoció sus derechos fundamentales.

56. La Sala encontró que, en efecto, Colfondos y el municipio de Toluviejo desplegaron una conducta omisiva frente a sus deberes de cobrar y pagar el bono pensional respectivamente, que han dilatado el reconocimiento del derecho pensional. Con ello, trasladaron indebidamente a la accionante las consecuencias negativas de sus actuaciones, en la medida en que impusieron barreras administrativas que obstaculizaron la materialización los derechos a la seguridad social y mínimo vital de la accionante, por lo cual se procedió con su protección constitucional.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de 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 proferida el 28 de marzo de 2023 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Sincelejo. En su lugar, **CONCEDER**, el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, al debido proceso y la seguridad social de *Valentina*, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. ORDENAR a Colfondos, que, en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, liquide definitivamente, reconozca y pague la pensión de vejez a la accionante con inclusión de todos los valores que correspondan a los tiempos de servicio y aportes que ha efectuado a lo largo de su vida laboral.

Tercero. PREVENIR a Colfondos para que en lo sucesivo actúe con mayor diligencia y eficiencia en el ámbito de sus competencias. Ello, con el fin de evitar trabas administrativas que puedan afectar negativamente los derechos fundamentales de las personas, más aún cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional, como personas de la tercera edad con afecciones de salud, en condiciones de vulnerabilidad socio económica.

Cuarto. CONMINAR al Municipio de Toluviejo a que, en adelante, de cumplimiento oportuno y eficaz a sus deberes como emisor y redención de bonos pensionales, a fin de evitar vulnerar los derechos fundamentales de sus trabajadores.

Quinto. ADVERTIR al Municipio de Toluviejo (Sucre) acerca de su deber de cumplir los requerimientos de la Corte Constitucional, so pena de incurrir en responsabilidad, tal como lo establecen el artículo 50 del Decreto 2067 de 1991 y el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

Sexto. LIBRAR las comunicaciones -por Secretaría General de la Corte Constitucional- y **DISPONER** las notificaciones a las partes, a través del Juez de tutela de instancia, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado (E)
Aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General