



*República de Colombia*

*Rama Judicial del Poder Público*

*Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja*

Tunja, dos (2) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

**Demandante: Defensoría del Pueblo en representación  
de Luis Carlos Zea Niño**

**Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones  
(COLPENSIONES)**

**Vinculados: COLFONDOS Pensiones y Cesantías S.A. -  
Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de  
Hacienda – Municipio de Tunja.**

**Radicación : 15001333011201600040-00**

**Acción de tutela**

Decide el Despacho en primera instancia la acción de tutela instaurada por la Defensoría del Pueblo, agenciando los derechos del señor Luis Carlos Zea Niño, en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES), siendo vinculados al presente trámite COLFONDOS Pensiones y Cesantías S.A., la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y el Municipio de Tunja.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Pretensiones**

La Defensoría del Pueblo Regional Boyacá, solicita que se tutelen los derechos fundamentales de mínimo vital, seguridad social en salud y vida en condiciones dignas del señor Luis Carlos Zea Niño. Como consecuencia de la anterior protección, pretende que se ordene al Colpensiones que en el término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo de la acción de la referencia, se sirva iniciar el trámite administrativo correspondiente, para que se realice el reconocimiento y pago de la pensión de vejez del señor Luis Carlos Zea Niño.

## **2. Hechos**

Refiere la parte actora que el señor Luis Carlos Zea Niño radicó ante COLPENSIONES derechos de petición en las fechas de 15 de enero, 26 de marzo y 14 de octubre de 2015, mediante los cuales solicitó la consecución del bono pensional y por su conducto la pensión de vejez a la que tiene derecho por cumplir con los requisitos legales.

Asegura que según la respuesta dada por el Ministerio de Hacienda, *"...el Bono Pensional no se ha podido acreditar correctamente, toda vez que las actualizaciones que ha presentado Colpensiones en su historia laboral ha tenido variaciones haciendo que en dos ocasiones se halla (sic) tenido que cancelar la misma por aumento a su favor..."* (f.1). Refiere que el Municipio de Tunja, como cuotapartista, ya reconoció y pagó el monto que le correspondía, por lo que se encuentran pendientes las obligaciones a cargo de la Nación como emisor y de Colpensiones como cuotapartista.

Cuenta que desde el pasado mes de julio del año 2013, el señor Luis Carlos Zea Niño no está laborando con ninguna entidad pública ni privada, pues por su edad (65 años) le ha sido imposible volver a vincularse laboralmente, por lo que desde dicha fecha no se han realizado aportes a seguridad social en salud y en pensión, causándole un perjuicio toda vez que en el momento que requiera de los servicios de salud, no podrá acceder a ellos pues a la fecha no es cotizante en el régimen contributivo ni beneficiario del subsidiado.

Resalta que en la actualidad vive sin ningún miembro de su familia, en casa arrendada, de propiedad del señor Alcides Pacanchique en la Car 3ª No.15-53 Barrio Los Patriotas.

Considera que con la omisión por parte de COLPENSIONES en relación con el reconocimiento y pago de la pensión de vejez del usuario, se están vulnerando sus derechos fundamentales, pues *"...a la fecha no ha podido satisfacer las necesidades básicas, recordándose que es un sujeto de una protección especial, pues se recalca que no comparte con ninguna persona de su familia, y enmarcándose por su edad en una persona de la tercera edad, y que por estas condiciones merece una atención y protección especial por parte del Estado..."*(f.2).

## **3. Contestación de la tutela**

**3.1.** La **Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES)** guardó silencio frente a los hechos y pretensiones formulados en la presente acción.

**3.2.** La Entidad **COLFONDOS S.A.** allegó respuesta (f.34 s.), en la que manifiesta que no es procedente emitir condena alguna en su contra, como quiera que se trata de un intermediador entre los emisores del bono pensional y sus contribuyentes, además, la presente acción se dirigió en contra de COLPENSIONES y el Municipio de Tunja.

Asegura que el señor Luis Carlos Zea Niño tiene derecho a un bono pensional Tipo A Modalidad 2, con las siguientes características:

- 1) Entidad emisora: la Nación,
- 2) Entidad contribuyente: Colpensiones,
- 3) Fecha de corte: 1º de diciembre de 2001
- 4) Fecha de redención normal 8 de septiembre de 2012
- 5) Bono liquidado con 894 semanas

Resalta que Colfondos no reconoce ni emite bonos pensionales tipo A, pues aquella obligación radica exclusivamente en las Entidades a través de las cuales se cotizó el riesgo de vejez antes de la vinculación al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, así pues, en este caso a Colfondos S.A. le corresponde gestionar la reconstrucción de la historia laboral y adelantar la solicitud de emisión y pago ante las Entidades correspondientes.

Refiere que a la fecha se encuentra pendiente la actualización del bono pensional por parte del Municipio de Tunja, teniendo en cuenta la nueva información de la historia laboral que efectuó Colpensiones.

Sostiene que el conflicto que se plantea es de orden legal y no constitucional, por lo que no procede la tutela como mecanismo transitorio, sino que debe someterse al conocimiento de la jurisdicción ordinaria laboral.

Frente a los hechos, relata que el día 15 de enero de 2015, el afiliado radicó ante Colfondos S.A. solicitud de información de bono pensional, petición que fue resuelta a través de comunicado de 29 de enero de 2015, en el que se indicó que no era posible proceder con la emisión del bono pensional por inconsistencias en la liquidación realizada por Colpensiones.

Refiere que el Municipio de Tunja mediante comunicado No.13.5-1-1-0129 de 20 de enero de 2016, solicitó información frente al caso particular, por lo que la Coordinación de Bonos Pensionales de Colfondos S.A. por medio de comunicado de 18 febrero de 2016, requirió a la Entidad territorial para que corrigiera la resolución por la cual se procedió al reconocimiento y pago de la cuota parte del Bono Pensional, teniendo en cuenta la actualización de la historia laboral realizada por Colpensiones, con el objeto de poder determinar un valor fijo del bono pensional.

Indica que también se procedió a requerir a Colpensiones para que realizara la actualización del archivo masivo con el fin de lograr en el menor tiempo posible la emisión del bono pensional con las semanas y el valor correcto en beneficio del afiliado Luis Carlos Zea Niño. Agrega que si acreditado el bono se determina que en definitiva no existe derecho a la pensión de vejez o a la garantía estatal de pensión mínima, Colfondos autorizaría la devolución de saldos.

**3.3. La Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público** (f.46 s.) se pronunció indicando en primer lugar que atendiendo lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, este Despacho carece de competencia para conocer del presente asunto.

Alega la improcedencia de la acción de tutela de la referencia, dado que por medio de ésta se pretende obtener de manera indirecta el reconocimiento, emisión y pago de un bono pensional, derecho que como lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, no puede ser objeto de estudio a través de este mecanismo constitucional.

Señala que la tutela no se puede convertir en un instrumento para pretermitir los procedimientos legales y los requerimientos establecidos en las normas vigentes para otorgar los bonos pensionales a los ciudadanos. Sustenta su argumento citando las sentencias T-671 de 2000, T-1103 de 2001, T-1119 de 2001 y T-1124 de 2001 de la Corte Constitucional.

En cuanto al fondo del asunto, asegura que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no es un actor del sistema de seguridad social por consiguiente no tiene a su cargo gestión de derechos pensionales ni de nómina y menos aún, actividades asociadas a

pagos de mesadas u otros derechos pensionales. No obstante, advierte que si se trata del reconocimiento de una garantía de pensión mínima a favor del señor Luis Carlos Zea Niño, la AFP COLFONDOS no ha solicitado dicha prestación a nombre del afiliado.

Señala que la AFP COLFONDOS, el 1º de agosto de 2014, había solicitado la emisión y redención del bono pensional del accionante, petición que tuvo que ser cancelada por la misma AFP debido al cambio que se produjo en la historia laboral como consecuencia de las actualizaciones periódicas que del archivo laboral masivo se encuentra efectuando la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES), las cuales generaron para el caso del señor ZEA NIÑO, un cambio en la historia laboral válida para bono pensional y por lo tanto, una variación en el valor y el porcentaje de participación en los cupones a cargo de los contribuyentes que participan en el mismo. Señala que antes de la cancelación de la solicitud de emisión y redención elevada por la AFP COLFONDOS, el contribuyente Municipio de Tunja alcanzó a reconocer y pagar la cuota parte del bono pensional.

Manifiesta que:

*"...una vez actualizada la historia laboral del accionante y previa aceptación de la misma por parte del señor LUIS CARLOS ZEA NIÑO, la AFP COLFONDOS solicitó nuevamente en fecha 06 de Enero de 2016 la EMISION Y REDENCIÓN del bono pensional de su afiliado, ante lo cual se debe informar que la imposibilidad de esta oficina para emitir y pagar el cupón principal del bono pensional del señor en mención, radica en el hecho que hasta el día de hoy (22 de Abril de 2016) y conforme a la información que reposa en dicho sistema, el cuotapartista MUNICIPIO DE TUNJA, NO ha ACEPTADO EL REINTEGRO PARCIAL QUE LA AFP COLFONDOS ESTA EFECTUANDO RESPECTO DE LA CUOTA PARTE PREVIAMENTE RECONOCIDA Y PAGADA POR UN VALOR MAYOR AL QUE REALMENTE CORRESPONDIA SEGÚN LA LIQUIDACION DE BONO PENSIONAL CON BASE EN LA CUAL LA REFERIDA AFP SOLICITA LA EMISION Y REDENCION EN EL MES DE ENERO DE 2016 (Ver Anexo), para que así pueda generar la confirmación de la historia laboral utilizada para liquidar el bono pensional, procedimiento indispensable para que la OBP del Ministerio de Hacienda y Crédito Público pueda dar trámite a la solicitud de emisión y redención elevada por la AFP en comento. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 3798 de 2003..." (f.50).*

Aduce que el término para emisión a que se refiere la norma precitada, no ha empezado a correr, toda vez que para ello se requiere que la información laboral esté confirmada, certificada y no objetada por parte la entidades que intervienen en el bono

pensional del accionante, ya sea como emisores o cuotapartistas; requisito que no ha sido cumplido por el Municipio de Tunja, pues no se ha podido verificar el reintegro parcial de la cuota parte previamente pagada, lo cual impide poder emitir el bono pensional del interesado.

Recalca que la responsable de definir la prestación a la cual podría tener derecho el señor Luis Carlos Zea Niño es la Administradora de Pensiones a la cual se encuentra afiliado, a saber, COLFONDOS S.A, por lo que considera que las pretensiones formuladas contra COLPENSIONES en la presente acción, no tienen asidero, pues el actor no se encuentra afiliado al Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por esta última.

Señala que es requisito legal esencial para liquidar y emitir el bono pensional que reclama la accionante, que la AFP PORVENIR en cumplimiento de las obligaciones que la ley le asignó en trámite de bonos pensionales, ingrese al sistema interactivo que alimenta las bases de datos de la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda "*solicitud correcta de emisión del bono pensional del afiliado LUIS CARLOS ZEA NIÑO, reportando la historia laboral verificada y certificada del beneficiario del bono*", de conformidad con lo dispuesto por el artículo 52 del Decreto 1748 de 1995 y sus modificaciones, procedimiento que fue realizado por la AFP COLFONDOS el día **06 de Enero de 2016** y que a la fecha se encuentra pendiente de procesar por las razones expuestas anteriormente.

Por último, explica que el proceso previo a la emisión y redención del bono pensional, objeto de la presente acción, requiere:

"...

a) *Que la AFP COLFONDOS, solicite la EMISIÓN Y REDENCIÓN del bono pensional del señor LUIS CARLOS ZEA NIÑO, solicitud que como se ha venido manifestando, fue ingresada vía magnética por la AFP COLFONDOS el día 06 de Enero de 2016.*

b) *Que el contribuyente MUNICIPIO DE TUNJA proceda a informar por medio del sistema interactivo que ha ACEPTADO el REINTEGRO PARCIAL DE CUOTA PARTE que está realizando la AFP COLFONDOS y adicionalmente, que proceda a confirmar la historia laboral con base en la cual se está liquidando actualmente el bono pensional reclamado. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 7º del Decreto 3798 de 2003.*

c) *Solo desde el momento en que el cuotapartista MUNICIPIO DE TUNJA proceda a informar por medio del sistema interactivo que ha ACEPTADO el REINTEGRO PARCIAL DE CUOTA PARTE que está realizando la AFP*

COLFONDOS y adicionalmente, proceda a confirmar la historia laboral con base en la cual se está liquidando actualmente el bono pensional reclamado, el EMISOR la NACIÓN puede emitir y redimir el mencionado bono pensional, procedimiento para el cual cuenta con el término legal establecido en la norma antes señalada... (f.56).

**3.4. El Municipio de Tunja** allegó respuesta (f.101) indicando que mediante radicado Alcaldía Mayor de Tunja, SAC 8124 de 22 de abril de 2016, se recibió el oficio No.BON-2460-04-16 de 15 de abril de 2016, proveniente de la Administradora de Fondos de Pensiones COLFONDOS, mediante el cual informan sobre un reintegro de fecha 28 de marzo de 2016 con rendimientos de Bono Pensional del señor Luis Carlos Zea Niño por actualización de COLPENSIONES, sin allegar el soporte requerido (copia de la consignación), por lo que no ha sido posible elaborar la Resolución y reportar el correspondiente reintegro en el Sistema Interactivo del Ministerio de Hacienda.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Problema jurídico

El accionante pretende que para la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social en salud y vida en condiciones dignas del señor Luis Carlos Zea Niño, se ordene a Colpensiones iniciar el trámite administrativo de reconocimiento y pago de la pensión de vejez. De los hechos de la demanda entiende el Despacho que el accionante hace referencia a los trámites administrativos tendientes a lograr la emisión y redención del bono pensional necesario para proceder al estudio de reconocimiento de la pensión de vejez.

Corresponde entonces al Despacho establecer si la accionada Colpensiones y las vinculadas en la misma calidad, Nación – Ministerio de Hacienda, Colfondos Pensiones y Cesantías S.A. y el Municipio de Tunja, vulneraron los derechos fundamentales invocados en la demanda de tutela, por no haber agotado los trámites administrativos tendientes a lograr la emisión y redención del bono pensional necesario para proceder al estudio del reconocimiento de la pensión de vejez del señor Zea Niño.

Previo a abordar el problema jurídico, se referirá el Despacho a la competencia para conocer del presente de la acción de tutela y a la procedencia de la misma, como quiera que fueron argumentos de defensa de las entidades accionadas.

## **2.- Competencia**

El Juzgado es competente para decidir el presente asunto de conformidad con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, correspondiendo también su conocimiento en virtud de las reglas de reparto señaladas en el artículo 1 del Decreto 1382 de 2000, y en atención a que la accionada Colpensiones es una entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional y los efectos de la presunta vulneración de los derechos fundamentales que invoca el actor se producen en jurisdicción de este Despacho Judicial.

No le asiste entonces razón a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuando alega la falta de competencia de este Despacho para conocer del asunto, en virtud del citado Decreto 1382 de 2000, máxime cuando tiene establecido la Corte Constitucional que éste consagra meras normas de reparto de la acción de tutela y no las que definen la competencia de los despachos judiciales, pues salvo las excepciones consagradas en el Decreto 2591 de 1991, todos los Jueces de la República son competentes para tramitar este tipo de acciones constitucionales<sup>1</sup>.

## **3.-Procedencia excepcional de la acción de tutela para la emisión de bonos pensionales.**

Partiendo del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional se ha refreído a la procedencia de la acción de tutela para dirimir asuntos relacionados con bonos pensionales. Al respecto concluyó que por regla general el amparo constitucional no es el mecanismo idóneo para ventilar este tipo de asuntos, y excepcionalmente se prodrá acudir a este mecanismo cuando "*a partir de los hechos relevantes del caso específico, se demuestra la vulneración de algún derecho fundamental*" (T-205/12).

En este sentido, se ha reiterado<sup>2</sup> que en aquellos casos en que la dilación en la emisión del bono pensional impide el acceso a la pensión de jubilación procede excepcionalmente la acción de tutela a efectos de lograr la protección del derecho a la seguridad social por conexidad con el derecho al mínimo vital y el derecho a la dignidad humana.

Debe verificarse además que se actualice alguno de los eventos de procedencia excepcional de la acción de tutela para el

---

<sup>1</sup> Ver auto 073 de 24 de abril de 2013 proferido por la MP Dra. María Victoria Calle Correa.

<sup>2</sup> Sentencias T-671, T-773, T-775, T-887, y T-1565 de 2000; T-136 de 2001 entre otras.

reconocimiento de derechos pensionales: i) que los mecanismos ordinarios resultan ineficaces en el caso concreto o ii) cuando se ejerce el amparo para evitar un perjuicio irremediable.

Señaló la Corte que cuando *"lo que se alega como perjuicio irremediable es la afectación al mínimo vital como consecuencia de la falta de pago de una acreencia pensional"*, debe demostrarse la real afectación al mínimo vital, que se presume, *"con la omisión continua y extendida en el tiempo de una prestación de esa naturaleza"*, caso en el cual *"se invierte la carga de la prueba, correspondiéndole al empleador desvirtuarla"*. (T-205/12 que sobre el particular cita sentencia T- 567/05).

Precisó la Corte Constitucional que *"aunque las personas de la tercera edad se encuentran en una posición de debilidad e indefensión, razón por la cual debe otorgárseles especial protección constitucional, esa sola y única circunstancia no hace procedentes las acciones de tutela que versen sobre derechos pensionales, ya que es necesario acreditar que el daño causado al actor le está vulnerando sus derechos fundamentales o aquellos que lo son por conexidad, como el mínimo vital y la subsistencia digna"* (en sentencia T-205/12 se citan sentencias T-1316/01 y T-472/08)

Encuentra el Despacho que el presente asunto reúne los requisitos que ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional de procedencia excepcional de la acción de tutela para dirimir conflictos relacionados con la emisión de un pensional.

Así, el trámite administrativo de emisión del bono que la parte demandada reclama, tiene relación en el presente caso con los derechos fundamentales al mínimo vital y vida en condiciones dignas.

Se afirma en el escrito de tutela que el señor señor Luis Carlos Zea Niño no ha podido vincularse laboralmente desde el año 2013, dado que cuenta con 65 años de edad, sin capacidad económica alguna además que no se encuentra afiliado al sistema de seguridad social en salud.

Se advierte entonces que se actualiza la presunción de afectación del mínimo vital, teniendo en cuenta que como más adelante se evidenciará, desde el mes de septiembre de 2012 el señor Zea Niño tiene derecho a la emisión del bono pensional que le permita acceder a una prestación por vejez.

Sin que las accionadas desvirtuaran la anterior presunción, evidencia el Despacho la relevancia constitucional del presente caso, así como la necesidad de abordar el asunto planteado para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

#### **4.-De los bonos pensionales**

Conforme al artículo 115 de la Ley 100 de 1993 los bonos pensionales *"constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al sistema general de pensiones"*.

Entre otros eventos, habrá lugar a la expedición de bono a favor de los afiliados que ingresen al régimen de ahorro individual con solidaridad, y hubiesen efectuado cotizaciones al ISS o cajas o fondos del sector público o hubiesen estado vinculados al Estado o a sus entidades descentralizadas como servidores públicos (art. 115 Ley 100 de 1993).

Señala el artículo 119 *ibídem* que los bonos pensionales serán expedidos por la última entidad pagadora de pensiones a la cual perteneció el afiliado antes de ingresar a ahorro individual con solidaridad. Así, las *"entidades pagadoras de pensiones a las cuales hubiere estado afiliado o empleado el beneficiario del bono pensional, tendrán la obligación de contribuir a la entidad emisora del bono pensional, con la cuota parte correspondiente"*.

Según el artículo 121 *ibídem*, estará a cargo de la Nación la emisión de bonos pensionales y pago de cuotas parte cuando *"la responsabilidad corresponda al Instituto de los Seguros Sociales, a la Caja Nacional de Previsión Social, o a cualesquiera otra caja, fondo o entidades del sector público sustituido por el fondo de pensiones públicas del nivel nacional"*.

El Decreto 1748 de 1995 señala que los bonos pensionales tipo A son aquellos que se expiden a favor de los afiliados al sistema que se trasladen al régimen de ahorro individual con solidaridad, regulados en el Decreto Ley 1299 de 1994, y que en su modalidad 2 se expiden a favor de los trabajadores cuya primera vinculación laboral válida se inició antes del 1º de julio de 1992.

Frente al plazo para la emisión de bonos pensionales Tipo A, el artículo 7º del Decreto 3798 de 2003 refiere:

"Artículo 7º. Plazo para la emisión de bonos pensionales tipo A. La emisión de los bonos pensionales tipo A se realizará dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha en que la información laboral esté confirmada o haya sido certificada y no objetada, siempre y cuando el beneficiario haya manifestado previamente y por escrito, por intermedio de la Administradora de Pensiones del Sistema General de Pensiones, su aceptación del valor de la liquidación. Lo anterior, en concordancia con lo previsto en el artículo 52 del Decreto 1748 de 1995, modificado por el artículo 14 del Decreto 1474 de 1997 y el artículo 22 del Decreto 1513 de 1998.

Quando se trate de emitir y redimir bonos de personas que hayan fallecido o hayan sido declaradas inválidas, los términos previstos en este artículo se reducirán a la mitad."

El artículo 52 del Decreto 1748 de 1995 señala, en lo que interesa al sub examine:

*ARTICULO 52. LIQUIDACION PROVISIONAL Y EMISION DE BONOS. <Artículo modificado por el artículo 14 del Decreto 1474 de 1997. El nuevo texto es el siguiente:>*

*Quando la administradora reciba una solicitud de trámite de bono procederá así:*

*<Inciso modificado por el artículo 22 del Decreto 1513 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Establecerá dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes la historia laboral del afiliado con base en los archivos que posea y la información que le haya sido suministrada por el afiliado. Dentro del mismo plazo, solicitará a quienes hayan sido empleadores del afiliado, o a las cajas, fondos o entidades de previsión social a las que hubiere cotizado, que confirmen, modifiquen o nieguen toda la información laboral que pueda incidir en el valor del bono. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 48 en relación con la OBP.*

*<Inciso modificado por el artículo 22 del Decreto 1513 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> El empleador, caja, fondo o entidad que deba dar certificación, requerido por una administradora para que confirme información laboral que se le envíe, deberá responder en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba el requerimiento, los cuales podrán ser prorrogados por el mismo término por la administradora cuando haya una solicitud debidamente justificada. Si la requerida es una entidad pública, se aplicará lo dispuesto en el artículo 60. del Código Contencioso Administrativo. Si se trata de servidores públicos, el incumplimiento de este plazo será sancionado disciplinariamente del acuerdo con la Ley 200 de 1995.*

*<Inciso modificado por el artículo 22 del Decreto 1513 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Una vez concluido el procedimiento anterior, la administradora dará traslado de la información al emisor para que dé inicio al proceso de liquidación provisional del bono, en la forma que se prevé más adelante.*

*(...)*

*<Inciso modificado por el artículo 6 del Decreto 510 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> "El emisor producirá una liquidación provisional del bono y la hará conocer de la administradora, a más tardar noventa (90) días después de la fecha en que, habiendo recibido la primera solicitud, tenga confirmada o no objetada por el empleador y las entidades que*

deban asumir las cuotas partes, la información laboral certificada correspondiente.

*PARÁGRAFO. Los bonos que vayan a financiar pensiones de personas que hubieren cumplido la totalidad de los requisitos en vigencia de la ley anterior, o que se hayan causado por muerte o invalidez en vigencia de la misma ley, deberán emitirse con base en las normas vigentes sobre bonos pensionales al momento que se hubiere causado la prestación correspondiente."*

*Una vez producida la liquidación provisional, la entidad administradora la hará conocer al beneficiario, con la información laboral sobre la cual ésta se basó. La liquidación se dará a conocer al beneficiario a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha en que la entidad administradora reciba dicha liquidación, y en el caso del bono tipo A se podrá acompañar al extracto trimestral.*

*A partir de la primera liquidación provisional, el emisor atenderá cualquier solicitud de reliquidación que le sea presentada, con base en hechos nuevos que le hayan sido confirmados directamente por el empleador o por el contribuyente o que le sean certificados por los mismos y no sean objetados en el término previsto para el efecto en el presente artículo, para lo cual se aplicará en lo pertinente lo dispuesto en los incisos anteriores. En ningún caso la liquidación provisional constituirá una situación jurídica concreta.*

*Una vez que la información laboral esté confirmada o haya sido certificada y no objetada en los términos previstos en este artículo, los bonos se expedirán dentro del mes siguiente a la fecha en que el beneficiario manifieste por escrito por intermedio de la administradora, su aceptación del valor de la liquidación, siempre que:*

- a) El afiliado al ISS le presente solicitud de pensión de vejez a de indemnización sustitutiva;*
- b) Se cause la devolución de saldos al beneficiario de un bono tipo A;*
- c) El afiliado a una administradora del régimen de ahorro individual con solidaridad solicite su emisión (...)"*

## **5. Caso concreto**

Como atrás quedó señalado, con la presente acción de tutela se pretende que se ordene a las responsables adelantar los trámites administrativos correspondientes a fin de obtener la emisión de un bono pensional a favor del señor Luis Carlos Zea Niño, y así acceder al reconocimiento y pago de su pensión de vejez.

Conforme a los lineamientos de la Corte Constitucional, para la prosperidad de la presente acción debe encontrarse probado i) que con ésta no pretenda pretermitir el trámite administrativo correspondiente sin haber presentado solicitud expresa a la entidad obligada de la emisión del bono pensional, ii) que los trámites administrativos de emisión en el caso concreto dilatan de manera

injustificada la decisión de fondo sobre el reconocimiento de la pensión y, iii) que el retardo en la emisión del bono vulnera o amenaza derechos fundamentales de quien reclama la pensión (T-795/07).

De las intervenciones de la parte accionada Colpensiones, y las vinculadas Colfondos, Nación – Ministerio de Hacienda y el Municipio de Tunja, así como del material probatorio allegado al proceso, encuentra el Despacho:

- En reporte de información de prestaciones de Colpensiones, figura como fecha en la que se hizo exigible el bono pensional (redención<sup>3</sup>) a favor del señor Luis Carlos Zea Niño, el día 8 de septiembre de 2012 (f.20).
- Según se advierte de los derechos de petición que se adjuntaron con el escrito de tutela (fol.10-16), mediante peticiones presentadas en el mes de enero de 2013 y julio de 2014, el señor Luis Carlos Zea Niño solicitó ante la AFP Colfondos S.A. el reconocimiento y pago de la pensión de vejez.
- El 2 de agosto de 2014, la AFP Colfondos S.A. solicitó ante el Ministerio de Hacienda la emisión y redención del bono pensional del señor Zea Niño, enviando la comunicación a los cuota partistas (fol.89 vto.).
- En cumplimiento de fallo de tutela, el Municipio de Tunja profirió la Resolución No.0392 de 5 de septiembre de 2014, por la cual ordenó el reconocimiento y redención de la cuota parte del bono pensional (fol.44 y 89). La correspondiente consignación fue efectuada por el Municipio el 29 de septiembre de 2014 (fol.89).
- El señor Luis Carlos Zea Niño presentó ante Colfondos petición de fecha 15 de enero de 2015, a fin de que se continuara con el trámite de expedición de su bono pensional (fol.10).

---

<sup>3</sup> DECRETO 1748 DE 1995. ARTICULO 20. FECHA DE REFERENCIA O REDENCION -FR-. Se define como FR la fecha más tardía entre las tres siguientes:

a) La fecha en que el beneficiario del bono cumple 62 años de edad si es hombre, o 60 si es mujer.  
b) 500 semanas después de FC, si a la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones el beneficiario del bono tenía 55 o más años de edad si es hombre, o 50 o más si es mujer.  
c) La fecha en que completaría 1.000 semanas de vinculación laboral válida, suponiendo que trabajara ininterrumpidamente a partir de FC.

- Mediante derecho de petición del 26 de marzo de 2015 el señor Zea Niño solicitó ante Colpensiones la actualización de su historia laboral (fol.11).

- El 9 de junio de 2015 se canceló la solicitud de bono pensional por modificaciones en la historia laboral del interesado (f.90).

- El 14 de octubre de 2015 el señor Luis Carlos Niño Zea solicitó ante Colfondos *"se me conceda mi pensión y no se trabe más este proceso por parte de la entidad"* (fol.16).

-La AFP Colfondos S.A. procedió a actualizar la historia laboral del accionante y previa aceptación del mismo, el día 6 de enero de 2016, presentó nueva solicitud de emisión y redención del bono pensional (f.81, 88).

-A través de peticiones de 15 de enero, 18 de febrero y 15 de abril de 2016, la AFP COLFONDOS S.A. solicitó al Municipio de Tunja la aceptación y registro de reintegro de cuota parte por actualización de historia laboral por parte de Colpensiones (f.44-45, 104).

-Mediante oficios del 20 de enero y 25 de abril de 2016, el Secretario Administrativo del Municipio de Tunja solicitó a COLFONDOS S.A. adjuntar la copia de la consignación de reintegro y detalles de la reliquidación del bono pensional, para proceder a expedir resolución de aclaración del pago del bono pensional del actor y así realizar el correspondiente registro (f.44, 103).

Se advierte entonces que el accionante solicitó desde el mes de enero 2013 el reconocimiento de su pensión de vejez ante la última administradora de pensiones a la cual se encontraba afiliado, Colfondos S.A., insistiendo mediante varios derechos de petición presentados ante la misma administradora en el oportuno trámite de su bono pensional, por lo que se acredita el primero de los requisitos señalados para la prosperidad del amparo, este es, que se haya acudido en sede administrativa a solicitar la emisión del bono pensional.

Se encuentra acreditado también el segundo de los requisitos, una demora injustificada en la emisión del bono pensional que retarda un pronunciamiento de fondo sobre el reconocimiento de la pensión. Y es que pese a que el señor Zea Niño adquirió el derecho

a la redención del bono pensional el 8 de septiembre de 2012 y a que en el mes de enero de 2013 solicitó el reconocimiento de pensión de vejez ante COLFONDOS S.A (adicionada el 10 de julio de 2014), a la fecha, y sobrepasando ampliamente los término que las normas transcritas establecen para la emisión del bono pensional, éste no ha sido emitido por razones administrativas que no pueden ser oponibles al titular del derecho.

Se prueba en el expediente que la paralización actual del trámite de emisión de bono pensional del señor Luis Carlos Zea Niño, resulta imputable al Municipio de Tunja y Colfondos S.A. por la demora en el registro y reintegro de la nueva liquidación del bono, resultado de la modificación de la historia laboral por parte de Colpensiones. Trámite para que el que el Decreto 1748 de 1995 otorga el término de 30 días (la norma concede 30 días prorrogables por un término igual para que el empleador conforme la historia laboral), y en el presente caso han transcurrido más de tres (3) meses desde de que, una vez modificada la historia laboral, se solicitó al municipio aceptar dicha variación (15 de enero de 2016), sin que se logre el registro de dicha información aduciendo el municipio que la administradora debe allegar copia de la consignación de los reintegros y *"detalles que condujeron a la nueva reliquidación del bono pensional"*.

El Municipio de Tunja y Colfondos S.A. desde el mes de enero del año corriente vienen cruzando oficios (15 de enero, 20 de enero, 18 de febrero, 15 de abril y 25 de abril) en los que se denota la negligencia de éstas en acordar detalles operativos para lograr el registro de la novedad por parte del ente territorial. Actuaciones estas que se traducen en la paralización del trámite y en últimas en una afectación de los derechos al mínimo vital y vida en condiciones dignas señor Luis Carlos Niño Zea, que recuérdese no cuenta con ingreso laboral alguno desde el año 2013.

Respecto a la dilación del trámite de emisión de los bonos pensionales señaló la Corte Constitucional:

*"...la pensión de vejez constituye la única fuente de ingresos a la cual puede aspirar una persona al culminar su vida laboral y, por lo tanto, la prolongación indefinida del trámite administrativo conducente a la emisión de un bono pensional afecta el mínimo vital, en la medida en que retrasa indebidamente el reconocimiento y pago de la pensión de vejez e impide, por lo mismo, percibir los recursos provenientes de esa prestación.*

*Desde luego, la Corte Constitucional no desconoce que "las etapas definidas para la expedición de los bonos pensionales deben constituir una*

*garantía para que éstos se reconozcan adecuadamente, de tal forma que las entidades que intervienen en esta gestión puedan realizar una evaluación completa y fidedigna de la situación de cada uno de los aspirantes a pensionarse”, pero la Corporación también ha sido enfática al señalar que los trámites administrativos no pueden erigirse en obstáculos que impidan la emisión correcta y oportuna del bono pensional, pues si la persona cumple con los requisitos legales tiene derecho a obtener su pensión y no se le pueden oponer inconvenientes de tipo administrativo que escapen a su control, menos aún cuando están de por medio derechos fundamentales como el ya mencionado mínimo vital, la seguridad social o el pago oportuno de las pensiones<sup>[31]</sup>. (T-795/07)*

A lo anterior agréguese que de acuerdo con la normatividad que regula la materia, la solicitud de emisión del bono pensional debe ser formulada por la entidad administradora, que por mandato de la ley representa al afiliado en este trámite<sup>4</sup>. Señala el artículo 20 del Decreto 1513 de 1998, por el cual se modificó el artículo 48 del Decreto 1748 de 1995:

*"Artículo 48. Entidades Administradoras. (...)Corresponde a las entidades administradoras adelantar por cuenta del afiliado pero sin ningún costo para éste, las acciones y procesos de solicitud de bonos pensionales y de pago de los mismos cuando se cumplan los requisitos establecidos para su redención. Las administradoras estarán obligadas a verificar las certificaciones que expidan las entidades empleadoras o cajas, de tal manera que cuando sean recibidas por el emisor, sólo sea necesario proceder a la liquidación provisional del bono y a la solicitud de reconocimiento de las cuotas partes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52".*

En consecuencia, la AFP COLFONDOS S.A. al ocupar el lugar del afiliado en el trámite del bono pensional actúa en nombre de éste, y por lo tanto, es viable afirmar que la no contestación, o la respuesta incompleta y no de fondo a la petición elevada por la AFP ante quienes deben contribuir con el bono pensional, vulnera el derecho de petición del afiliado.

Respecto a la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emisor del bono pensional del señor Niño Zea, se advierte que no ha podido expedir el bono pensional debido a la falta de diligencia del Municipio de Tunja y de la Administradora (COLFONDOS S.A.) en culminar el registro de la pluricitada novedad, por lo que el Despacho considera que son estas últimas accionadas las que han vulnerado los derechos al mínimo vital, salud y petición del señor Luis Carlos Zea Niño, pues, se repite, por su actuar negligente no ha sido posible continuar con el trámite de emisión del bono pensional.

---

<sup>4</sup> En relación con la obligación en cabeza de las AFP, la Corte se ha pronunciado de la siguiente manera: "Esa obligación implica el empleo de todos los medios hacia un resultado concreto: reconstruir con verosimilitud la historia laboral del afiliado y obtener la emisión del respectivo título y su pago, cuando a ello hubiere lugar. Debe ser una adecuada gestión porque la seguridad social es un servicio público y por consiguiente implica la eficiencia en el servicio". Sentencia T-989 de 2003. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Si bien en principio las ordenes de tutela deberían dirigirse a que Municipio de Tunja y Colfondos S.A. realicen las actuaciones que les corresponden para continuar con el trámite de emisión del bono pensional, el Despacho observa de los documentos allegados al expediente, que el trámite de emisión del bono pensional del señor Niño Zea ya se vio inmerso en una acción constitucional que culminó con la orden al Municipio de Tunja de resolver la solicitud de reconocimiento y pago del cupón del bono pensional del afiliado, por lo que se advierte que la vulneración de los derechos fundamentales del beneficiario del bono ha sido la constante a lo largo del trámite administrativo. Así, a fin de evitar que la situación del señor Niño Zea se continúe agravando se emitirá la orden a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que una vez se complete el registro del reintegro de la cuota parte por parte del Municipio de Tunja, proceda a la mayor brevedad a, si hay lugar a ello, liquidar, emitir y pagar el bono pensional a favor del señor Luis Carlos Niño Zea, y así la administradora Colfondos S.A. decida sobre el reconocimiento de la pensión o la prestación que corresponda por vejez.

En conclusión, el Despacho tutelara los derechos fundamentales del señor Luis Carlos Niño Zea al mínimo vital, la vida en condiciones dignas y de petición, y para el efecto emitirá las siguiente ordenes:

- Al Coordinador de Bonos Pensionales de COLFONDOS S.A., para que en un término **no mayor a cuarenta y ocho (48) horas**, contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a enviar al Municipio de Tunja los documentos que este solicita para la aceptación y registro del reintegro de la cuota parte a su cargo, informando de manera detallada la sobre la reliquidación del bono pensional.

- Al Secretario Administrativo del MUNICIPIO DE TUNJA para que en un término **no mayor a cuarenta y ocho (48) horas**, contadas a partir del recibo de la información descrita en el numeral anterior, proceda a elaborar resolución de aclaración del pago del bono pensional del señor Luis Carlos Zea Niño identificado con C.C. 9.515.348 y a realizar el correspondiente registro en la plataforma del sistema interactivo de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Al Jefe de la OFICINA DE BONOS PENSIONALES DE LA NACIÓN-MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, para que a la mayor brevedad una vez se reporte la información descrita en el

numeral anterior, de ser procedente, liquide, emita y pague el bono pensional del señor Luis Carlos Zea Niño identificado con C.C. 9.515.348, con las garantías que exijan las normas correspondientes, enviando prueba documental de dicha acción a COLFONDOS S.A..

- Cumplido lo anterior, Colfondos S.A. deberá proceder a la mayor brevedad a decidir sobre el reconocimiento de la pensión o prestación correspondiente por vejez a tenga derecho el señor Luis Carlos Zea Niño.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales al mínimo vital, vida en condiciones dignas y derecho de petición del ciudadano Luis Carlos Zea Niño, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la COLFONDOS S.A., por conducto del Coordinador de Bonos Pensionales, que en un término **no mayor a cuarenta y ocho (48) horas**, contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a enviar al Municipio de Tunja la documentación solicitada para el registro del reintegro de la cuota parte a su cargo, informando de manera detallada la sobre la reliquidación del bono pensional.

**TERCERO: ORDENAR** al Secretario Administrativo del MUNICIPIO DE TUNJA, que en un término **no mayor a cuarenta y ocho (48) horas**, contadas a partir del recibo de la información descrita en el numeral anterior, proceda a elaborar resolución de aclaración del pago del bono pensional del señor Luis Carlos Zea Niño identificado con C.C. 9.515.348 y a realizar el correspondiente registro en la plataforma del sistema interactivo de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**CUARTO: ORDENAR** al Jefe de la OFICINA DE BONOS PENSIONALES DE LA NACIÓN-MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, que a la mayor brevedad y sin superar los términos legales, de ser procedente, emita el bono pensional del señor Luis Carlos Zea Niño identificado con C.C. 9.515.348, con las garantías que exijan las normas correspondientes.

**QUINTO: ORDENAR** al representante legal de COLFONDOS S.A., que a la mayor brevedad y sin superar los términos de ley, proceda a decidir sobre el reconocimiento de la pensión o prestación correspondiente por vejez a que tenga derecho el señor Luis Carlos Zea Niño.

**SEXO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**SÉPTIMO:** En el evento de no ser objeto de impugnación esta decisión, remítase ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, dejándose las correspondientes constancias.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**LAURA PATRICIA ALBA CALIXTO**

Juez