COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/062/12

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/062/12
Expediente	—
Fecha	2012-02-09
Sala	Sala Cuarta de Revisión
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Para Pago De Prestaciones Sociales
- Indemnizacion Sustitutiva
- Indemnizacion Sustitutiva De Pension De Vejez
- Derecho A La Indemnizacion Sustitutiva De Pension De Vejez Y Precedente Jurisprudencial

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Corte en relación con el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, ha señalado que, por regla general, la acción de tutela resulta improcedente en la medida en que dicha controversia debe ventilarse ante la jurisdicción ordinaria.

Texto completo

T-062-12 Sentencia T-062/12 Sentencia T-062/12 ACCION DE TUTELA PARA PAGO DE PRESTACIONES SOCIALES- Reiteración de jurisprudencia sobre requisitos de procedencia excepcional La línea jurisprudencial de la Corte en relación con el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, ha señalado que, por regla general, la acción de tutela resulta improcedente en la medida en que dicha controversia debe ventilarse ante la jurisdicción ordinaria.

No obstante, de manera excepcional se ha admitido su procedencia cuando (i) no cuente con otro mecanismo de defensa judicial, (ii) o cuando existiendo, éste resulta ineficaz para la protección de los derechos. Sin embargo, existe una última excepción y es (iii) cuando luego de aplicar los elementos de inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad de la acción, se evidencia un perjuicio irremediable y éste se pretenda evitar. En este último caso, el mecanismo de amparo se concederá de manera transitoria, hasta tanto, sea dirimido el conflicto en la jurisdicción común.

PROTECCION CONSTITUCIONAL A PERSONAS DE LA TERCERA EDAD Le corresponde al Estado colombiano implementar todos los mecanismos que permitan garantizar a las personas condiciones de igualdad, así como también, proteger de manera prioritaria a quienes se encuentran en alguna de las circunstancias de debilidad manifiesta, con el fin de que puedan gozar de sus derechos sin ninguna discriminación. Bajo esta perspectiva, en reiterada jurisprudencia de esta Corte se ha reconocido y señalado que uno de los grupos que goza del amparo anteriormente mencionado, es el conformado por las personas de la tercera edad.

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA- Concepto El derecho que le asiste a las personas que no logran acreditar los requisitos para obtener el reconocimiento de una pensión de invalidez, de vejez y de sobreviviente, para reclamar -en

sustitución de dicha pensión- una indemnización equivalente a las sumas cotizadas debidamente actualizadas. Una especie de ahorro que pertenece a los trabajadores por los aportes efectuados durante un periodo de su vida laboral, los cuales tendrán derecho de recuperar ante la imposibilidad de obtener la pensión por no cumplir con todos los requisitos que exige la Ley.

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA- Derecho imprescriptible, irrenunciable y suplementario INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE PENSION DE VEJEZ- Caso en que CAJANAL niega la prestación porque las cotizaciones se realizaron con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 La Ley 100 de 1993, es una norma laboral de orden público y de obligatorio e inmediato cumplimiento, la cual no establece límites temporales, ni exige algún tipo de condicionamiento para su aplicación. En esa medida, aquellas personas que cotizaron en vigencia de la normatividad anterior a la Ley 100 de 1993 y cuya situación jurídica no se consolidó respecto a las normas precedentes, se encuentran entonces cobijadas por lo establecido en el régimen de 1993 y, por tanto, si se retuvieren los dineros aportados con anterioridad a la vigencia de este último, se estaría incurriendo por parte de la entidad encargada de su administración en un enriquecimiento sin causa. Denegar su acceso, argumentando razones que la ley no exige, constituye una vulneración a las garantías fundamentales de la actora al no permitirle disfrutar de sus propios recursos y por medio del cuales pretende mitigar sus contingencias y gastos básicos.

DERECHO A LA INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE PENSION DE VEJEZ Y PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL- Cajanal debe reconocer la indemnización a los afiliados que cotizaron con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993 Referencia: expediente T-3.217.722 Demandante: Aura Rivera de Rodríguez Demandado:

Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Bogotá, D.C., nueve (9) de febrero de dos mil doce (2012) La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA En la revisión del fallo proferido por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá D. C., en el trámite de la acción de tutela promovida por la señora Aura Rivera de Rodríguez, contra la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación.

El presente expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Diez, por medio de Auto del 13 de octubre de 2011 y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES 1. La solicitud La demandante, Aura Rivera de Rodríguez, interpuso la presente acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación, con el fin de que le fueran protegidos sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la seguridad social, los cuales considera que le son vulnerados por dicha entidad al negarle el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva a la que considera tiene derecho.

2. Hechos La demandante los narra, en síntesis, así: 2.1. Laboró en diversos cargos para el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, durante el período comprendido entre el 17 de julio de 1969 y el 1 de marzo de 1980, que representan 10 años, 8 meses y 14 días.

2.2. Durante dicho tiempo, le fueron descontados de su asignación salarial los valores correspondientes para pensión, los cuales fueron aportados a la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación.

2.3. Debido a esto, el 23 de agosto de 2010, solicitó ante la entidad demandada el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a la que considera tiene derecho.

2.4. Solicitud que le fue negada mediante Resolución No. 001582 del 21 de julio de 2011, pues, a juicio de Cajanal E.I.C.E. en Liquidación, aunque si bien la peticionaria tiene 3825 días laborados, equivalentes a 546 semanas cotizadas, lo cierto es que estos aportes fueron realizados con anterioridad ala entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y, por tanto, no se le puede reconocer el derecho pretendido, pues el marco legal aplicable a su caso, es el previsto en la Ley 33 de 1985, figura jurídica que no contempla la indemnización sustitutiva.

2.5. Contra la anterior resolución no interpuso ningún recurso por cuanto, en su sentir, es totalmente inoficioso e inoperante y no se justificaba interponerlos, pues además del tiempo de espera que le implicaba, tenía la certeza de que la decisión al resolver los recursos, iba a confirmar la negativa inicial.

3. Pretensiones La demandante pretende que por medio de la acción de tutela le sean amparados sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social y, como consecuencia de ello, se ordene ala Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación, el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

4. Pruebas En el expediente obran las siguientes pruebas: - Copia de la Cédula de Ciudadanía de la señora Aura Rivera de Rodríguez (Folio 1 del cuaderno 2).

- Copia de la solicitud elevada a la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación(Folios 2 y 3 del cuaderno 2). - Copia de la hoja de vida de la señora Rivera de Rodríguez expedida por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS(Folios 4 y 5 del cuaderno 2).

- Copia de la certificación de tiempo laborado por la señora Aura Rivera, expedida por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS (Folio 6 del cuaderno 2).

- Copia de la respuesta a la solicitud de la accionante, proferida por la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación(Folio 7del cuaderno 2).

- Copia de la Resolución No. 001582 del 21 de Julio de 2011, proferida por la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación (Folios 8 al 11 del cuaderno 2).

- Copia de notificación personal de resolución administrativa a la señora Aura Rivera de Rodríguez (Folio 12 del cuaderno 2). 5. Respuesta de la entidad accionada Dentro de la oportunidad procesal correspondiente la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación, a través de apoderada judicial, solicitó que se denegara el amparo pretendido por la actora por varias razones, entre ellas: (i) que la accionante no agotó los recursos de ley que procedían contra la Resolución No. 001582 del 21 de julio de 2011, (ii) que los aportes a pensiones realizados por la peticionaria fueron efectuados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, período en el cual no existía la figura de indemnización sustitutiva y, por tanto, no se puede acceder al reconocimiento y pago de una pretensión a la cual no tiene derecho dentro del régimen legal aplicable a su caso y, finalmente, agregó que (iii) la solicitud de la peticionaria es improcedente por cuanto no ha hecho uso de los procedimientos ordinarios a su alcance para obtener el reconocimiento de lo pretendido y, por el contrario, acudió de manera inmediata en sede de tutela.

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REVISA 1. Decisión de primera instancia Mediante sentencia del 22 de agosto de 2011, el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá D. C., negó el amparo pretendido por la señora Rivera, al considerar que no agotó la vía gubernativa, ni manifestó razón válida que la imposibilitara para hacerlo. Igualmente, agregó que dentro del plenario no se demostró la existencia de una circunstancia que instara para que, de manera urgente, se ordenara el amparo de los derechos por este mecanismo, pues a juicio del fallador, con el transcurso injustificado de tiempo se desvirtúa la presunta afectación que señala.

2. Impugnación La anterior decisión no fue impugnada por las partes. 3. Pruebas solicitadas por la Corte: Mediante Auto del 19 de enero de 2012, el Magistrado Sustanciador consideró necesario recaudar algunas pruebas para verificar hechos relevantes del proceso y mejor proveer en el presente caso. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO. Por Secretaría General, OFÍCIESE a la señora Aura Rivera de Rodríguez, quien actúa como demandante dentro del expediente T-3.217.722, para que en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de este Auto, informe a esta Sala, lo siguiente:

· Si tiene personas a cargo, indicando quiénes y cuántos? · Quiénes integran actualmente su núcleo familiar, de donde derivan sus ingresos económicos y si tienen alguna profesión, arte u oficio? · Si es dueña de bienes muebles o inmuebles, indicando, en caso positivo, cuál es su valor y la renta que pueda derivar de ellos? · Cuál es su situación económica actual? · Informe si se encuentra afiliada a alguna entidad de salud y si es en calidad de cotizante o beneficiario? Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento.

Igualmente, allegue a esta Sala lo siguiente: · La relación de gastos mensuales por todo concepto (alimentación, vestuario, salud, recreación, vivienda, préstamos, etc.), con los correspondientes soportes que así lo acrediten.

SEGUNDO. Por Secretaría General, OFÍCIESE al Representante Legal de la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación, para que en el término improrrogable de tres (3) días, contados a partir de la notificación de este Auto, allegue a este Despacho copia del historial de semanas cotizadas de la señora Aura Rivera de Rodríguez, identificada con la cédula ciudadanía No.27.782.233.

[1] ” Vencido el término otorgado alas partes para absolver los requerimientos solicitados, la señora Rivera de Rodríguez contestó [2] y manifestó que dio claridad a ninguna de las inquietudes elevadas por la Sala, limitándose a ratificar la solicitud enunciada en su escrito de demanda.

Por su parte, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación guardó silencio ante lo requerido. III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN 1. Competencia A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo ordenado por el Auto del 13 de octubre de 2011, proferido por la Sala de Selección número Diez.

2. Procedibilidad de la Acción de Tutela 2.1. Legitimación activa El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En esta oportunidad, la señora Aura Rivera de Rodríguez, actúa en defensa de sus derechos e intereses, razón por la cual se encuentra legitimada para actuar como demandante.

2.2. Legitimación pasiva La demandada, Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación, es una entidad de naturaleza pública, por lo tanto, de acuerdo con el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, está legitimada como parte pasiva, en la medida en que de ella se predica la vulneración de los derechos fundamentales en discusión.

3. Problema Jurídico Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si la entidad demandada, vulneró los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la seguridad social de la señora Aura Rivera de Rodríguez, al negarle el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

Antes de abordar el caso concreto se realizará un análisis jurisprudencial de temas como: (i) la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de prestaciones económicas, (ii) la especial protección constitucional a las personas pertenecientes a la tercera edad, (iii) la indemnización sustitutiva y su reconocimiento cuando los aportes se hubiesen efectuado antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y, para terminar, (iv) el análisis del caso concreto.

4. La procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de prestaciones económicas. Reiteración de Jurisprudencia En múltiples oportunidades, esta Corporación se ha pronunciado con relación a la viabilidad del mecanismo constitucional de tutela para el reconocimiento y pago de prestaciones económicas.

Frente al particular, este Tribunal ha manifestado que con ocasión del carácter subsidiario y sumario de la acción de tutela, esta solo procede cuando: (i) el afectado no cuente con otro procedimiento de defensa judicial para acceder a lo pretendido o (ii) cuando existiendo, no es idóneo o eficaz para proteger sus derechos de forma definitiva.

Sin embargo, la anterior regla tiene una excepción que hace que se torne procedente acudir al recurso de amparo previsto en el artículo 86 superior, cual es, cuando debido a las apremiantes circunstancias que afronta la persona, es necesario la protección de sus derechos de manera pronta con el fin de evitarle un perjuicio irremediable [3] .

Así las cosas, aún cuando el conflicto planteado cuente con un mecanismo ordinario para ser dirimido y, en principio, le correspondería al afectado acudir a dicho procedimiento para su solución, lo cierto es que, excepcionalmente, se puede desplazar por parte del juez constitucional la competencia del juez ordinario, con el propósito de evitar la consumación del daño irremediable a las garantías constitucionales de quien requiere el amparo, ante lo desproporcionado que le resultaría acudir al procedimiento común.

Debido a esto, la Corte ha estudiado profundamente el tema del reconocimiento y pago de pretensiones económicas en materia pensional, señalando, que tales controversias deben ventilarse ante la jurisdicción común, y aclarando que, solo en eventos especiales, por las circunstancias fácticas particulares en ellos planteadas, le corresponde su conocimiento a los jueces constitucionales. Dichos casos se conocen porque debido a la inminencia, urgencia y gravedad de la situación, resulta impostergable la presentación de la tutela con el fin de evitar un perjuicio irremediable [4] .

Frente al particular, la Sentencia T-1268 de 2005 [5] , señaló: “Para la Corte, dado el carácter excepcional de este mecanismo constitucional de protección de los derechos, la acción de tutela no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.

También ha señalado esta Corporación que, dada la responsabilidad primaria que cabe a los jueces ordinarios en la protección de los derechos, la procedencia de la tutela está sujeta a la ineficacia del medio de defensa judicial ordinario, situación que sólo puede determinarse en cada caso concreto.

” (Negrilla por fuera de texto) A modo de conclusión, la línea jurisprudencial de la Corte en relación con el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, ha señalado que, por regla general, la acción de tutela resulta improcedente en la medida en que dicha controversia debe ventilarse ante la jurisdicción ordinaria. No obstante, de manera excepcional se ha admitido su procedencia cuando (i) no cuente con otro mecanismo de defensa judicial, (ii) o cuando existiendo, éste resulta ineficaz para la protección de los derechos. Sin embargo, existe una última excepción y es (iii) cuando luego de aplicar los elementos de inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad [6] de la acción, se evidencia un perjuicio irremediable y éste se pretenda evitar.

En este último caso, el mecanismo de amparo se concederá de manera transitoria, hasta tanto, sea dirimido el conflicto en la jurisdicción común.

5. L a especial protección constitucional a las personas pertenecientes a la tercera edad La Constitución Política reconoce que todas las personas son iguales frente a la ley y, por tanto, gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por las autoridades [7] .No obstante, dicha protección se torna especial cuando recae sobre personas que en razón a su estado físico, mental, situación económica, o por su edad, se ven expuestas a una mayor afectación de sus garantías constitucionales por las condiciones de debilidad o vulnerabilidad manifiesta que presentan, lo que justifica que se les prodigue un mayor y acentuado amparo.

Conforme con lo anterior, le corresponde al Estado colombiano implementar todos los mecanismos que permitan garantizar a las personas condiciones de igualdad, así como también, proteger de manera prioritaria a quienes se encuentran en alguna de las circunstancias de debilidad manifiesta, con el fin de que puedan gozar de sus derechos sin ninguna discriminación.

Bajo esta perspectiva, en reiterada jurisprudencia de esta Corte se ha reconocido y señalado que uno de los grupos que goza del amparo anteriormente mencionado, es el conformado por las personas de la tercera edad. Al respecto se ha expresado:

"…en ciertos casos el análisis de la procedibilidad de la acción en comento deberá ser llevado a cabo por los funcionarios judiciales competentes con un criterio más amplio, cuando quien la interponga tenga el carácter de sujeto de especial protección constitucional –esto es, cuando quiera que la acción de tutela sea presentada por niños, mujeres cabeza de familia, discapacitados, ancianos , miembros de grupos minoritarios o personas en situación de pobreza extrema. En estos eventos, la caracterización de perjuicio irremediable se debe efectuar con una óptica, si bien no menos rigurosa, sí menos estricta , para así materializar, en el campo de la acción de tutela, la particular atención y protección que el Constituyente otorgó a estas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad." [8] (Subrayado por fuera del texto original) Igualmente, en la Sentencia C-458 de 2007, este Tribunal señaló:

"(…) en particular, a este grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena (C.P. artículos 1º, 13, 46 y 48). En relación con estas personas, la Corte ha sentado la doctrina del derecho fundamental a la seguridad social. Así, se le ha dado preciso alcance al mandato constitucional de defender, prioritariamente, el mínimo vital que sirve, necesariamente, a la promoción de la dignidad de los ancianos (C.P., artículos 1º, 13, 46 y 48)." [9] Tales circunstancias han llevado a que esta Corte proteja por medio de la acción de tutela los derechos fundamentales de las personas pertenecientes a la tercera edad, reconociendo a través de este mecanismo, entre otros, derechos pensionales. No obstante, ha sostenido enfáticamente que el hecho de tener dicha condición, no las exime de que comprueben, siquiera sumariamente, unos supuestos [10] que, de configurarse, le permiten al juez constitucional realizar una valoración específica del caso concreto y determinar si es procedente por las circunstancias particulares presentadas, conceder el amparo por este mecanismo, así:

"(i) Se trata de una persona de la tercera edad, considerada sujeto de especial protección; (ii) El estado de salud del solicitante y su familia;

(iii) Las condiciones económicas del peticionario (iv) La falta de pago de la prestación o su disminución, genera un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular, del derecho al mínimo vital (v) El afectado ha desplegado cierta actividad administrativa y judicial, tendiente a obtener la protección de sus derechos, y (vi) El interesado acredita, siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados." Así las cosas, si la persona acredita el cumplimiento de los supuestos señalados por la Corte y, además, en su caso se presentan los elementos que permiten configurar un perjuicio irremediable, entonces, podrá ordenarse su amparo de manera preferente por este mecanismo, bajo el entendido de que por las circunstancias particulares que afronta, se hace necesario el amparo de sus derechos de manera pronta, pues de no hacerlo se le puede privar de gozar de unas garantías indispensables, las cuales le permiten llevar una vida en condiciones dignas y aceptables [11] .

6. La indemnización sustitutiva y su reconocimiento cuando los aportes se hubiesen efectuado antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 Conforme con el mandato superior que consagra el artículo 48 [12] , el Estado garantizará a todos sus habitantes el derecho y el acceso a la seguridad social, la cual ha sido considerada como un

servicio público, obligatorio e irrenunciable. Así mismo, con fundamento en el artículo 53 de la Carta [13] se deberá asegurar, a quienes hayan consolidado su derecho pensional o tengan algún derecho adquirido, su pago oportuno.

Lo anterior, con el fin de evitar un perjuicio irremediable al mínimo vital de las personas que durante el transcurso de su vida laboral han aportado al sistema pensional con la expectativa de que una vez cumplidos los requisitos que el Congreso de la República ha previsto para acceder a alguna prestación económica, puedan hacer efectivo su derecho y mantener unas condiciones de vida dignas tanto para ellos, como para quienes dependen económicamente del afiliado.

Consciente el legislador de la necesidad de garantizar un nivel óptimo de vida a las personas, constituyó una serie de prestaciones sociales para prevenir contingencias propias del ser humano, como la vejez, la invalidez, la viudez, etc., pues, son acontecimientos que podrían vulnerar los derechos fundamentales de los afectados sino se contare con un amparo económico para confrontar los perjuicios, siquiera financieros, que les son ocasionados por sus circunstancias.

De esta forma, se implementaron en el sistema colombiano unas prestaciones económicas con el propósito de auxiliar a las personas que sufren alguna de las distintas calamidades mencionadas y que sino cuentan con una ayuda económica para afrontarlas, pueden ver menguadas sus garantías constitucionales. Prestaciones dentro de las que se destacan la pensión de vejez, de sobrevivientes, de invalidez y la indemnización sustitutiva.

Con relación a esta última figura, se ha señalado que su fin es aliviar la situación en la que se encuentran las personas que, habiendo cumplido la edad requerida para pensionarse, no logran cotizar la totalidad de las semanas exigidas por la ley para obtener el reconocimiento pensional y por diversas razones se ven impedidas para continuar cotizando al sistema.

Dicha figura, fue reconocida inicialmente en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y, puntualmente, en el artículo 37, el cual señala:

“Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.” No obstante lo anterior, este Tribunal en la Sentencia C-624 de 2003 [14] , definió la indemnización sustitutiva como:

“ (…) el derecho que le asiste a las personas que no logran acreditar los requisitos para obtener el reconocimiento de una pensión de invalidez, de vejez y de sobreviviente, para reclamar -en sustitución de dicha pensión- una indemnización equivalente a las sumas cotizadas debidamente actualizadas.

” Del mismo modo, en la Sentencia T-080 de 2010 [15] , fue definida como: “(…) una especie de ahorro que pertenece a los trabajadores por los aportes efectuados durante un periodo de su vida laboral, los cuales tendrán derecho de recuperar ante la imposibilidad de obtener la pensión por no cumplir con todos los requisitos que exige la Ley.” (Subrayado por fuera del texto original) Resulta entonces claro para este Tribunal, que la indemnización sustitutiva constituye un auxilio económico para todas aquellas personas que, teniendo la edad para pensionarse no cuentan con la cantidad de semanas mínimas requeridas para consolidar su derecho pensional y no tienen la posibilidad financiera de continuar cotizando al sistema para adquirir su estatus. Dichas personas ven en esta figura legal, la posibilidad de recibir una suma de dinero en contraprestación al tiempo aportado y en sustitución de la pensión a la que pretendían inicialmente acceder, indemnización que les evita la posible afectación de sus derechos fundamentales, principalmente, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas.

Igualmente, se ha señalado por esta Corte, que la indemnización sustitutiva es un derecho imprescriptible [16] , irrenunciable [17] y suplementario [18] .

Así las cosas, dicho ahorro pertenece al trabajador que efectuó el aporte y es él, en definitiva, quien tiene el derecho a gozar de los dineros, pues son fruto de su tiempo laborado y aportado y, por tanto, resulta inaceptable que se deniegue el goce de ellos, cuando se cumplen con los requisitos para su reconocimiento, aduciendo razones no contempladas por la ley y que lo único que logran, es afectar las garantías constitucionales del interesado en la prestación económica.

De esta forma, no es de recibo para esta Corporación, denegar el acceso y goce efectivo de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, con fundamento en que los aportes fueron realizados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, entre otras razones, porque:

- Si la persona no tiene consolidado su derecho bajo otro régimen legal diferente, aplicable con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, se le afectarían fuertemente sus garantías fundamentales, sino se le permite consolidar sus derechos bajo el nuevo régimen. Al respecto, la Sentencia T-792 de 2003 [19] , señaló:

“ Las personas que venían cotizando al sistema de seguridad social en pensiones bajo el imperio de normas precedentes, se rigen en la actualidad por las disposiciones de la Ley 100 de 1993, salvo que antes de su entrada en vigencia estuvieran consolidados derechos subjetivos, respecto de los cuales, por el principio de respeto a los derechos adquiridos (artículo 58 de la Constitución Política), no tienen aplicación los preceptos introducidos por la Ley en referencia.” - La Ley 100 de 1993, es una norma laboral de orden público y de obligatorio e inmediato cumplimiento, la cual no establece límites temporales, ni exige algún tipo de condicionamiento para su aplicación.

En esa medida, aquellas personas que cotizaron en vigencia de la normatividad anterior a la Ley 100 de 1993y cuya situación jurídica no se consolidó respecto a las normas precedentes, se encuentran entonces cobijadas por lo establecido en el régimen de 1993 y, por tanto, si se retuvieren los dineros aportados con anterioridad a la vigencia de este último, se estaría incurriendo por parte de la entidad encargada de su administración en un enriquecimiento sin causa. Situación reconocida por este tribunal, entre otras, en la Sentencia T-850 de 2008 [20] y en la que se señaló:

“El derecho a reclamar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez se encuentra en cabeza de aquellas personas que, independientemente de haber estado afiliadas al Sistema Integral de Seguridad Social en el momento de entrada en vigencia la Ley 100 de 1993 pero que habiendo cumplido con la edad para reclamar la pensión, no cuenten con el número de semanas cotizadas para acceder a dicha prestación. Además las entidades de previsión social a las que en algún momento cotizó el accionante, deben reconocer y pagar la indemnización so pena de que se incurra en un enriquecimiento sin causa”.

De esta manera, la Sala reitera que no es aceptable que se deniegue el reconocimiento de una indemnización sustitutiva con fundamento en que los aportes fueron realizados en vigencia de otras normas precedentes y las cuales no contemplaban dicha figura, por cuanto estos dineros son un ahorro del trabajador y es éste, quien tiene derecho a gozar de dichos recursos cuando por diversas razones no alcance a consolidar su derecho pensional y mal haría la entidad encargada en retenerlos, pues incurriría en la conducta de enriquecimiento sin causa.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Sala entrará a decidir el caso concreto. 8. Caso Concreto Como se ha señalado, el presente asunto versa sobre la solicitud de reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, elevada por la señora Aura Rivera de Rodríguez, quien laboró para el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, durante más de 10 años, tiempo en el cual le fue descontado de su asignación salarial el porcentaje equivalente para pensión y aportado a la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación, entidad que se niega a reconocer la prestación económica, fundamentando su negativa en el hecho de que los aportes fueron

realizados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, aparte normativo que en su artículo 37, creó la figura de indemnización sustitutiva.

Así las cosas, a juicio de Cajanal E.I.C.E. en Liquidación a la actora no le asiste el derecho económico pretendido porque el régimen legal aplicable a su caso -Ley 33 de 1985- no contemplaba la figura de indemnización sustitutiva y, por tanto, no pueden pagar algo a lo que no están obligados.

Para la Sala el presente caso se torna de gran importancia, por cuanto es claro que en la actualidad la señora Rivera cuenta con 71 años de edad, hecho que la hace acreedora de una protección constitucional especial y de un mayor y acentuado amparo, y para quien la acción de tutela constituye el procedimiento idóneo para acceder a lo pretendido, pues a pesar de contar con otros medios ordinarios a su alcance, ellos resultan inapropiados y desproporcionados, habida cuenta su prolongada duración. Además, porque dichos dineros fueron válidamente aportados y eventualmente tendría derecho a percibirlos, a pesar de que hayan sido cotizados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, por lo que resulta inadmisible para esta Corte la postura asumida por Cajanal, pues, a no dudarlo, vulnera los derechos fundamentales de la señora Rivera y contraría los fines constitucionales, legales y jurisprudenciales señalados por este tribunal y mencionados en la parte motiva de esta providencia.

En ese sentido, si bien a la demandante le corresponde acreditar la ineficacia del procedimiento común, lo cierto es que jurisprudencialmente tal situación se hace más flexible cuando quien requiere su amparo es considerado un sujeto de especial protección constitucional. Así las cosas, en el presente asunto concurre dicha circunstancia, pues con el simple hecho de su avanzada edad se demuestra que está expuesta a una situación de vulnerabilidad, ya que le es difícil desempeñar alguna actividad que le permita obtener un mínimo de recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas.

De conformidad con lo anterior, para esta Sala no son de recibo las razones manifestadas por la entidad demandada según las cuales, la peticionaria no tiene derecho al reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez por cuanto los aportes realizados durante su vida laboral fueron efectuados con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, aparte normativo que creó la figura jurídica pretendida, entre tanto que, tal como se señaló en la parte considerativa de este fallo, dichos recursos constituyen un ahorro del trabajador y es éste, en definitiva, quien tiene el derecho a gozar de ellos, cuando por diversos motivos no pueda continuar cotizando para acceder a la pensión de vejez y cumpla con edad mínima exigida para pensionarse. Por lo que denegar su acceso, argumentando razones que la ley no exige, constituye una vulneración a las garantías fundamentales de la actora al no permitirle disfrutar de sus propios recursos y por medio del cuales pretende mitigar sus contingencias y gastos básicos.

Ahora bien, cabe aclararse que aunque la demandante no agotó la vía gubernativa, lo cierto es que tal exigencia como requisito de procedibilidad de la tutela no es obligatoria, toda vez de conformidad con los lineamientos señalados en el artículo 9° de Decreto 2591 de 1991 [21] , esto es necesario de manera previa para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, más no para solicitar el amparo de derechos fundamentales por medio del mecanismo previsto en el artículo 86 superior, pues en algunos casos específicos, con el requerimiento de dicho tramite, se puede obstaculizar el acceso de las personas a obtener un amparo inmediato, pronto y eficaz ante el inminente daño al que se ven expuestos.

De esta manera, al encontrarse acreditado y certificado el tiempo laborado en el DAS y al no existir la más mínima duda de que a la actora le fueron descontados de su asignación salarial mensual los valores correspondientes para acceder al derecho pensional, procederá esta Sala de Revisión a revocar el fallo proferido por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá D.C., que denegó el amparo de lo pretendido por la actora y, en consecuencia, ordenará a Cajanal

E.I.C.E. en liquidación a reconocer y pagar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en favor de la señora Aura Rivera de Rodríguez, una vez ésta allegue a la entidad demandada, los certificados laborales expedidos por el DAS.

IV. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 22 de agosto de 2011 proferida por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá D. C. y, en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital de la señora Aura Rivera de Rodríguez.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en liquidación, a través de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, inicie los trámites tendientes a reconocer y pagar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en favor de la señora Aura Rivera de Rodríguez. En todo caso, el término efectivo para su pago no podrá superar los 15 días hábiles.

TERCERO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Folio10 del cuaderno 1.

[2] Folio 13 del cuaderno 1. [3] Al respecto, Corte Constitucional, Sentencia T-225 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. En dicho fallo, esta Corporación estudió el término “perjuicio irremediable” , considerando que según el artículo 6º del num. 1º del Decreto 2591 de 1991 se ’entiende por irremediable el perjuicio que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización’, de tal modo que para esta Corte el anterior enunciado antes de definir lo que es el concepto, lo que hace es describir el efecto del mismo, y aclaró:

“(…) El género próximo es el perjuicio; por tal, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, ha de entenderse el ‘efecto de perjudicar o perjudicarse’, y perjudicar significa -según el mismo Diccionario- "ocasionar daño o menoscabo material o moral". Por tanto, hay perjuicio cuando se presenta un daño o menoscabo material o moral injustificado, es decir, no como consecuencia de una acción legítima.

La indiferencia específica la encontramos en la voz ‘irremediable’. La primera noción que nos da el Diccionario es ‘que no se puede remediar’, y la lógica de ello es porque el bien jurídicamente protegido se deteriora irreversiblemente hasta tal punto, que ya no puede ser recuperado en su integridad.” En la misma providencia se establecieron unos criterios que se deben presentar para que se configure un perjuicio irremediable. Ellos son:

“(…) la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.” [4] Al respecto,en estos eventos, le corresponde al juez de tutela analizar, evaluar y verificar las circunstancias que se presentan, para determinar si el procedimiento ordinario es el idóneo y eficaz para solucionar o dirimir el conflicto, dadas las consecuencias que puede ocasionar a los derechos fundamentales del accionante o, si por el contrario, se hace necesario acceder al amparo por medio de la tutela.

[5] M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. [6] Ibídem. [7] Constitución Política. Artículo 13: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozaran de los mismos derechos,

libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de su sexo, raza, origen nacional o familia, lengua, religión, opinión política o filosófica.

(….) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” [8] Corte Constitucional. Sentencia T- 456 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería.

[9] M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. [10] Expuestos en la Sentencia T-055 de 2006, (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), reiterados con mayor claridad en la Sentencia T-115 de 2011, (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

[11] Al respecto ver Sentencia SU-995 de 1999, M. P. Carlos Gaviria Díaz. [12] Constitución Política. Artículo 48: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.(…)”. [13] Constitución Política. Artículo 53: “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficiosmínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos ydiscutibles; situación mas favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretaciónde las fuentesformales de derecho:

primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y los convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

[14] M. P. Rodrigo Escobar Gil. [15] M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. [16] Al respecto, ver Sentencia T-972 de 2006. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[17] Al respecto, ver Sentencia T-1046 de 2007. M. P. Jaime Córdoba Triviño. [18] Al respecto, ver Sentencia C-624 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[19] M. P. Clara Inés Vargas Hernández. [20] M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [21] Decreto 2591 de 1991, Artículo 9: “ AGOTAMIENTO DE LA VIA GUBERNATIVA .

No será necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela. El interesado podrá interponer los recursos administrativos, sin perjuicio de que ejerza directamente en cualquier momento la acción de tutela.

El ejercicio de la acción de tutela no exime de la obligación de agotar la vía gubernativa para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 9 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.