COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/1036/12

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/1036/12
Expediente	—
Fecha	2011-12-07
Sala	Sala estima
Magistrado ponente	Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Número
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Resuelve: Primero.

Resumen del caso (según la propia sentencia)

A la seguridad social y mínimo vital de la señora Sixta Ofelia Blanco de Valdés y REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Treinta (30) Civil del Circuito de Bogotá y el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil- el 16 y 30 de

Texto completo

T-1036-12 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-1036/12 (Bogotá, D.C., noviembre 30) PENSION GRACIA Y PENSION DE VEJEZ- Caso de accionante de 89 años beneficiaria de la pensión de gracia a quien se le niega el reconocimiento y pago de la pensión de vejez PENSION GRACIA Y PENSION DE VEJEZ- Coexistencia Esta Corporación, en concordancia con la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha señalado que la pensión de gracia puede ser reconocida y gozada en conjunto con la pensión de jubilación.

La pensión gracia no tiene como objetivo principal garantizar el mínimo vital, sino otorgar una nivelación o compensación a los maestros que anteriormente se encontraban vinculados a las entidades territoriales y quienes estaban en una situación de desigualdad frente aquellos del orden nacional.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y AL MINIMO VITAL- Controversias entre entidades responsables del pago de pensiones no pueden afectar al titular del derecho La Corte Constitucional ha protegido los derechos de quienes por diferentes disputas o incertidumbres administrativas les era negado el reconocimiento y pago de la pensión, cuando no existía duda sobre la existencia del derecho. La jurisprudencia constitucional ha pretendido privilegiar el derecho sustancial frente a los problemas que se puedan presentar dentro del procedimiento para el reconocimiento de un derecho pensional. Se busca que las entidades encargadas del reconocimiento y pago de las diferentes clases de pensiones no trasladen al ciudadano – quien ha sido considerado como la parte débil en esta relación – una carga desproporcionada que pueda poner en peligro derechos como la vida digna, el mínimo vital, y por supuesto, la seguridad social.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y AL MINIMO VITAL- Orden a Cajanal iniciar y agotar todos los trámites y gestiones encaminadas a reconocer la pensión de jubilación de la accionante Referencia:

expediente T- 3.528.082 Fallos de tutela objeto de revisión: Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá del 30 de mayo de 2012, que confirmó el fallo proferido por el Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá del 16 de mayo del mismo año, que declaró improcedente la presente acción de tutela.

Accionante: Sixta Ofelia Blanco de Valdés Accionado: Caja Nacional de Previsión Social EICE – En liquidación - CAJANAL Magistrados de la Sala 2ª de Revisión:

Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Magistrado sustanciador: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES. 1. La demanda de tutela. La señora Sixta Ofelia Blanco de Valdés basa su pretensión de amparo constitucional en los siguientes hechos y consideraciones [1] :

1.1. Elementos de la demanda: 1.1.1 Derechos fundamentales invocados: mínimo vital, vida digna, igualdad y seguridad social. 1.1.2. Conducta que causa la vulneración:

negativa de Cajanal E.I.C.E. en liquidación para reconocer y pagar la pensión de vejez a favor de la accionante. 1.1.3. Pretensión: revocar la decisión de la Caja de Nacional de Previsión Social y en su lugar, ordenar a dicha a entidad que reconozca, actualice valores y pague la pensión de vejez.

1.2. Fundamentos de la pretensión: 1.2.1. La accionante de 89 años de edad [2] , alegó que durante 20 años y 59 días se desempeñó como docente con vínculo laboral con el departamento de Bolívar y posteriormente, con el departamento de Sucre.

1.2.2. El 2 de octubre de 2010, la accionante presentó derecho de petición ante CAJANAL EICE – en liquidación – solicitando el reconocimiento y pago de la pensión de vejez [3] .

1.2.3. Dentro del trámite mencionado, la coordinadora de la dirección de reconocimiento del patrimonio autónomo BuenFuturo, solicitó a los departamentos de Sucre y Bolívar certificación del tiempo de servicio de la aquí accionante, en la cual se requería que se indicara la entidad a la cual se realizaron los aportes para pensión y factores salariales devengados [4] .

1.2.4. La Fiduprevisora S.A. en calidad de administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio certificó que la señora Sixta Ofelia Blanco de Valdés laboró como docente en la Escuela Rural de Varones Sabana de Mucacal – San Onofre, Sucre – durante los siguientes periodos [5] :

(i) Desde el 27 de julio de 1962 hasta el 6 de febrero de 1967, completando un total de 4 años, 6 meses y 9 días. (ii) Desde el 6 de febrero de 1967 hasta el 28 de febrero de 1967, para un periodo total de 22 días.

1.2.5. La Gobernación de Sucre, a través de su Secretaría de Educación, certificó que la accionante se desempeñó como docente en el Centro Educativo Rafael Nuñez, ubicado en San Onofre, en los siguientes periodos [6] :

(i) Desde el 3 de marzo de 1967 al 15 de noviembre de 1968, tiene un periodo total de 1 año, 8 meses y 14 días. (ii) Desde el 8 de febrero de 1969 hasta el 22 de diciembre de 1982, completando un total 13 años, 10 meses y 14 días.

1.2.6. El 7 de diciembre de 2011, Cajanal mediante resolución negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez a la señora Blanco de Valdés. En el mencionado acto, la entidad reconoció que la solicitante cuenta con 88 años de edad y que acredita 1080 semanas laboradas.

Sin embargo, mencionó que la carga de la prueba para acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión le corresponden al solicitante y señala que en “los certificados de tiempo de servicios expedidos por el Departamento de Sucre, no indican a cuál fondo o caja, se realizaron los aportes” [7] .

1.2.7. El 28 de diciembre 2011, por intermedio de apoderado, la solicitante presentó recurso de reposición contra la Resolución que negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, alegando que la jurisprudencia constitucional en múltiples ocasiones ha afirmado que la carga de la prueba por asuntos interadministrativos no puede ser traslada al solicitante. Así mismo, hace mención al contrato celebrado entre la Caja Nacional de Previsión Social y el Departamento

de Sucre “sobre el establecimiento de los servicios médico-asistenciales y el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas por parte de dicha institución para los trabajadores de ese Departamento” [8] .

1.2.8. Paralelamente, el cuatro (4) de enero de dos mil doce (2012), la accionante – mediante apoderado – en ejercicio del derecho de petición solicitó a la Secretaría de Educación de la Gobernación de Sucre que se completara la respuesta dada a Cajanal “indicando a cual fondo o caja, fueron realizados los aportes de pensión” [9] .

1.2.9. Mediante certificación expida el trece (13) de enero de dos mil doce (2012), la Gobernación de Sucre reiteró el tiempo de servicio trabajado por la accionante en el Centro Educativo Rafael Nuñez en el municipio de San Onofre y afirmó que durante los tiempos de vinculación laboral “los aportes para pensión fueron cotizados a la Caja Nacional de Previsión Social” [10] .

Esta certificación fue enviada a la Subdirección de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales. 1.2.10. El dos (2) de febrero de dos mil doce (2012), Cajanal E.I.C.E – en liquidación – resolvió el recurso de reposición interpuesto por la accionante confirmando la decisión de negar el reconocimiento y pago de la pensión de vejez. La resolución reiteró que la carga de la prueba le corresponde al solicitante y afirmó que “una vez revisado el cuaderno administrativo se evidencia que la peticionaria no allegó certificados en los cuales conste a que entidad o caja realizó los aportes para pensión” [11] .

1.2.11. Por último, la accionante manifiesta que mediante Resolución No. UGM 029994 del treinta (30) de enero de dos mil doce (2012), la Caja Nacional de Previsión Social – En liquidación – le reconoció y ordenó el pago a su favor de una pensión vitalicia de gracia, “efectiva a partir del 29 de abril de 1982, con efectos fiscales a partir del 13 de octubre de 2007 por prescripción trienal, sin acreditar retiro por ser del ramo docente” [12] .

2. Respuesta de la accionada – Cajanal EICE – en liquidación – [13] . 2.1., Solicitó se desvinculara a Cajanal EICE por ausencia de legitimación en la causa por pasiva; o de manera subsidiaria, se declarara la improcedencia de la presente acción constitucional por existir otros recursos judiciales idóneos para controvertir la decisión administrativa.

2.2. Afirmó que Cajanal sólo tuvo la competencia para resolver las solicitudes de reconocimiento pensional hasta el 8 de noviembre de 2011, razón por la cual la acción de tutela debió estar dirigida en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP – quien es la entidad encarga para tal fin desde la mencionada fecha.

2.3. Por su parte, señaló que la acción de tutela es improcedente para controvertir los actos administrativos por ella proferidos, pues el medio idóneo es la acción de nulidad y restablecimiento de derechos. Finalmente, afirma que no es posible probar la afectación al mínimo vital de la accionante, en tanto ésta no demostró que no contara con otros recursos para su subsistencia.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión: 3.1. Sentencia del 16 de mayo de 2012 proferida por el Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá – Primera Instancia – [14] .

3.1.1. Rechazó por improcedente la demanda de tutela. Argumentó que la accionante debió acudir a demandar la nulidad del acto o solicitar la revocatoria directa del mismo, con anterioridad a recurrir a la jurisdicción constitucional.

3.1.2. Señaló que no se encuentra prueba alguna que permita siquiera inferir la existencia de un perjuicio irremediable que justifique la intervención del juez de tutela. En igual sentido, afirmó que al contar con una pensión de gracia no puede la accionante alegar un menoscabo a sus derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y salud, en tanto, cuenta con recursos económicos que le permiten su subsistencia.

3.2. Impugnación 3.2.1. Además de reafirmar sus argumentos iniciales, señaló que la jurisprudencia constitucional ha advertido que cuando se está en presencia de personas de especial protección constitucional el estudió de procedibilidad

de la acción de tutela no debe ser tan estricto, en consideración de las circunstancia que atraviesan pues los ponen en una situación de debilidad manifiesta.

3.2.2. Alega que el mínimo vital sí se encuentra afectado, ya que si bien cuenta con la pensión de gracia, – aún con el cálculo actuarial – no resulta "suficiente para cubrir la totalidad de los gastos médicos no cubiertos por el POS, de asistencia médica personalizada, de alimentación, vivienda, vestuario, el pago de préstamos realizado para proveer los citados gastos, entre otros" [15] .

3.3. Sentencia del 30 de mayo de 2012 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Segunda Instancia - [16] . 3.3.1. Confirmó la providencia de primera instancia reafirmando los argumentos esenciales por presentados por el a-quo.

4. Actuación en sede de revisión. 4.1. Intervención de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal de la Protección Social [17] . Solicitó declarar la improcedencia de la presente providencia, presentando los siguientes argumentos:

4.1.1. Carece de legitimación en la causa por pasiva, en tanto, a su juicio, Cajanal EICE – en liquidación, es la única entidad que debe responder por los hechos que originaran la acción de tutela. Señala que de conformidad con el artículo 1º del Decreto 4269 de 2011, la UGPP sólo tiene a su cargo las solicitudes de reconocimientos de derechos pensionales y prestaciones económicas radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011. En el caso bajo estudio, la solicitud por parte de la accionante fue radicada el 2 de octubre de 2010, razón por la cual la UGPP carece de competencia.

4.1.2. No resulta posible afirmar que la UGPP ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante ya que ninguno de los hechos que se alegan como causantes de la supuesta vulneración han sido adelantados por dicha entidad.

II. CONSIDERACIONES. 1. Competencia. La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36- [18] .

2. Procedencia de la demanda de tutela. 2.1. Afectación de un derecho fundamental . Los derechos constitucionales invocados son la vida digna, mínimo vital y seguridad social.

2.2. Legitimación por activa . La demanda de tutela fue interpuesta por apoderado [19] judicial de la señora Sixta Ofelia Blanco de Valdés , titular de los derechos fundamentales alegados como vulnerados [20] .

2.3. Legitimación por pasiva . La Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E – En liquidación- y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal de la Protección Social (en calidad de vinculada), son entidades de naturaleza pública del orden nacional [21] .

2.4. Subsidiariedad . La jurisprudencia de la Corte Constitucional de manera reiterada ha señalado que – en principio – la acción de tutela resulta ser improcedente cuando se pretende el reconocimiento y pago de prestaciones sociales debido a la existencia de mecanismos dentro de la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, le corresponde al juez constitucional analizar la situación fáctica dentro del marco del caso concreto con el fin de establecer si los recursos judiciales resultan idóneos y eficaces. Así, se ha manifestado que "los mecanismos laborales ordinarios no son eficaces cuando se trata de personas que reclaman el reconocimiento de un derecho pensional y se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta por su avanzada edad, por su mal estado de salud, por la carencia de ingreso económico alguno, por su condición de madre cabeza de familia con hijos menores de edad y/o por su situación de desplazamiento forzado, entre otras" [22] .

En el caso particular, se probó que la accionante cuenta con 89 años de edad por lo que - debido a su avanzada edad - es un sujeto de especial protección constitucional. Así mismo, la ausencia de reconocimiento y pago de la pensión de vejez puede poner en peligro sus derechos fundamentales de la más alta jerarquía como la vida digna y el mínimo vital. Por las

circunstancias señaladas, exponer a la señora Blanco de Valdés al trámite judicial ordinario puede generarle un perjuicio irremediable, lo que convierte a la acción de tutela en el mecanismo idóneo y eficaz para la protección de sus derechos constitucionales.

Por otra parte, la Sala estima necesario realizar un breve pronunciamiento en relación con la posibilidad de coexistencia entre la pensión de gracia y la pensión de vejez, el cual resultó ser un argumento determinante dentro de los jueces de instancia para rechazar la procedencia de la presente acción constitucional.

Se ha señalado que la pensión de gracia se originó como un mecanismo de compensación a favor de los maestros de escuela vinculados a las diferentes entidades territoriales en comparación con aquellos que se encontraban vinculados a la Nación quienes contaban con mayores garantías prestacionales [23] .

Se ha establecido: "(…) Tal situación [de descentralización] dio origen a una clara diferenciación de carácter salarial y prestacional entre los maestros contratados por las entidades territoriales, las cuales disponían de escasos recursos, y los vinculados al servicio oficial por parte de la Nación, que gozaban de una serie de garantías que no tenían los primeros, entre ellas el derecho a una pensión de jubilación" [24] .

La jurisprudencia constitucional ha afirmado que la mencionada pensión "no busca - en principio -garantizar el mínimo vital de los docentes como sí lo harían la pensión de jubilación o de invalidez; constituidas por el legislador precisamente para precaver las contingencias que se derivan de la edad o de la pérdida de capacidad laboral" [25] .

Bajo la misma línea jurisprudencial, la sentencia T-073 de 2011, afirmó que "se crea la prestación mencionada para que los mencionados docentes pudieran acceder a una pensión con requisitos más beneficiosos que los que consagra la pensión ordinaria de jubilación o vejez, y evitando de esta forma la marcada diferencia en la capacidad adquisitiva y en los privilegios frente a los educadores del orden nacional" [26] .

Se concluye que esta Corporación, en concordancia con la jurisprudencia del Consejo de Estado [27] , ha señalado que la pensión de gracia puede ser reconocida y gozada en conjunto con la pensión de jubilación.

"Los docentes que hayan accedido a una pensión de vejez y que, a su vez, cumplan con los requisitos para ser beneficiarios de "la pensión de gracia", tienen derecho a recibir las dos prestaciones, pues, se reitera, con dicho reconocimiento desaparecen las circunstancias de desigualdad frente a los educadores del orden nacional" [28] [29] .

En el caso particular, si bien la accionante es beneficiaria de la pensión gracia, esto no puede constituirse en una barrera para acceder a la pensión de jubilación cuando se tiene el derecho a ella. La Sala no comparte la apreciación realizada por los jueces de instancia, en cuanto rechazan la posibilidad de amparar los derechos de la tutelante argumentando la ausencia de vulneración al mínimo vital por estar gozando de la mencionada prestación social. Se reitera que la pensión gracia no tiene como objetivo principal garantizar el mínimo vital, sino otorgar una nivelación o compensación a los maestros que anteriormente se encontraban vinculados a las entidades territoriales y quienes – como la aquí accionante – estaban en una situación de desigualdad frente aquellos del orden nacional.

2.5. Inmediatez. La Resolución proferida por Cajanal E.I.C.E – En liquidación - y que resolvió definitivamente la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez a favor de la accionante fue proferida el dos (2) de febrero de dos mil doce (2012). La acción de tutela fue presentada el ocho (8) de mayo del mencionado año – tres meses después de la última actuación administrativa – cumpliendo con el requisito de inmediatez.

3. Problema jurídico constitucional. Corresponde a la Sala estudiar si la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal EICE- en liquidación- vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital y seguridad social de la accionante - de 89 años de edad y con 1080 semanas de cotización - al negarle el reconocimiento y pago de la pensión de vejez,

argumentando que no logró probar a cuál fondo o caja de previsión fueron hechos los aportes de seguridad social por parte de sus empleadores.

4. Vulneración al derecho a la seguridad social y mínimo vital por la negativa al reconocimiento y pago de la pensión de vejez (Cargo Único).

4.1. Las disputas entre entidades o las incertidumbres administrativas no pueden ser trasladas al solicitante cuando existe certeza en relación con la configuración del derecho.

4.1.1. En primer lugar resulta relevante señalar que en relación con el derecho a la seguridad social, éste ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional como de naturaleza fundamental, en tanto está dirigido a garantizar la dignidad humana. Así, se ha afirmado que:

(…) el concepto de dignidad humana que ha recogido la Corte Constitucional únicamente se explica dentro del sistema axiológico de la Constitución y en función del mismo sistema. Así las cosas, la elevación a rango constitucional de la "libertad de elección de un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle" y de "la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad de desarrollar un papel activo en la sociedad", definen los contornos de lo que se considera esencial, inherente y, por lo mismo inalienable para la persona, razón por la cual se traduce en derechos subjetivos (entendidos como expectativas positivas (prestaciones) o negativas) cuyos contenidos esenciales están sustraídos de las mayorías transitorias.

En este orden de ideas, será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo.

(…) 4.1.2. De esta manera, la Corte Constitucional ha protegido los derechos de quienes por diferentes disputas o incertidumbres administrativas les era negado el reconocimiento y pago de la pensión, cuando no existía duda sobre la existencia del derecho. La jurisprudencia constitucional ha pretendido privilegiar el derecho sustancial frente a los problemas que se puedan presentar dentro del procedimiento para el reconocimiento de un derecho pensional. Se busca que las entidades encargadas del reconocimiento y pago de las diferentes clases de pensiones no trasladen al ciudadano – quien ha sido considerado como la parte débil en esta relación – una carga desproporcionada que pueda poner en peligro derechos como la vida digna, el mínimo vital, y por supuesto, la seguridad social.

4.1.3. Así, en situaciones en las que los fondos de pensiones, cajas de previsión o entidades públicas han negado el reconocimiento y pago de la pensión argumentando la ausencia de elementos probatorios, la Corte ha protegido a los solicitantes en aquellos eventos en los que se ha considerado que la prueba para demostrar determinada circunstancia debía estar en manos de la propia administración y no en cabeza del ciudadano. Mediante la sentencia T-129 de 2007, la Sala Séptima de Revisión, resolvió la controversia prestada entre una señora de 85 años, quien solicitaba el reconocimiento de la sustitución pensional por el fallecimiento de su cónyuge, y la Gobernación de Córdoba quien negaba la solicitud argumentando que no contaba dentro de sus archivos con la resolución que le otorgó la pensión a su esposo. Se afirmó:

"(…) abstenerse de reconocer la pensión sustitutiva a la accionante alegando un requisito como es el del extravío de la resolución que reconoció esa pensión en cabeza del Señor Dimas Caballero, es caer en un excesivo ritual manifiesto dándole prevalencia a las formas y sacrificando el goce de un derecho prestacional en cabeza de una mujer de 85 años de edad absolutamente desamparada y que según lo afirma en el expediente, vive de la pensión de su esposo. (…) la Corte amparará a la accionante en sus derechos claramente vulnerados, pues una solución de esta naturaleza impide que las fallas de la administración se trasladen a los asociados, responde a los principios de igualdad, eficacia, economía y

celeridad que en términos del artículo 20 superior guían el desempeño de la función administrativa y actualiza los postulados de la buena fe que se presume en todas las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas" [30] . (Negrilla y subrayado fuera del original).

Se concluyó que se violaban los derechos fundamentales de la accionante al pretender trasladarle la carga de demostrar un hecho que debía estar en cabeza de la entidad pública pero que, como consecuencia de una falla de la propia administración, no se tenía.

4.1.4. Bajo una lógica similar, existe una amplia y reiterada línea jurisprudencial en la que se ha señalado que la mora en el pago de las cotizaciones por parte de los empleadores a las entidades administradoras no constituye razón suficiente para abstenerse de reconocer y pagar la prestación correspondiente. Se ha señalado que el trabajador constituye la parte débil en lo que se ha denominada la relación tripartita entre éste, el empleador y la administradora de pensiones. Por lo anterior, la Corte ha afirmado que los conflictos que se presenten en las relaciones entre las partes mencionadas no pueden afectar los derechos fundamentales de los trabajadores [31] .

En la sentencia C-177 de 1998, se estableció: "(…) exigir el traslado efectivo de las cotizaciones para que se puedan reconocer las semanas o tiempos laborados por el trabajador constituye un requisito innecesariamente gravoso para el empleado, pues la propia ley confiere instrumentos para que la entidad administradora de pensiones pueda exigir la transferencia de los dineros, mientras que el trabajador carece de esos mecanismos " [32] .

La regla jurisprudencial que ha se ha construido y se ha aplicado de forma reiterada y constante, es que "el trabajador no tiene porque asumir la mora del empleador en el pago de aportes ni la ineficiencia de la administración en el cobro de los mismos" [33] .

4.1.5. Por último, la Sala encuentra relevante – en especial teniendo en cuenta los elementos fácticos del caso bajo estudio – hacer alusión a aquellos eventos en los que se niega el reconocimiento y pago de la correspondiente prestación social porque se encuentra en duda la entidad administradora obligada al pago.

En la sentencia T-691 de 2006, la Corte estudió el caso de una señora que cumplía con los requisitos para acceder a la pensión de jubilación, sin embargo, le era negada debido a que las diferentes entidades afirmaban no ser las obligadas para asumir dicho pago. En esta ocasión se ordenó el reconocimiento y pago de la pensión a favor de la accionante, afirmando que " la incertidumbre que genera el hecho de no saber cuál de las distintas entidades acusadas debe asumir el pago de obligaciones pensionales ciertas e indiscutibles, no puede ser trasladada al titular del derecho. Menos aún, cuando esa persona pertenezca a la tercera edad y se infiere que depende del reconocimiento y pago de la pensión reclamada para satisfacer el derecho a su mínimo vital" [34] .

La sentencia T-634 de 2008 al resolver un caso similar, desarrolló la regla jurisprudencial expuesta y estableció: "la carga de la incertidumbre sobre la responsabilidad del pago de la pensión la debe asumir una entidad empleadora que en últimas es la más fuerte y capaz de soportarla, y no por el contrario, la parte mas débil e indefensa de la relación como sería el caso de las personas de la tercera edad que además de merecer un trato especial dentro del Estado Social de Derecho se verían por causas ajenas a su voluntad sometidas a sufrimientos desproporcionados e injustos en la última etapa de su vida y después de haberse dedicado a laborar durante varias décadas de su existencia para tener derecho a acceder a una pensión" [35] .

(negrilla y subrayado fuera del original). En virtud de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha establecido que en estos casos de incertidumbre frente a la entidad que deba realizar el reconocimiento y pago de la pensión, el juez constitucional debe proferir una orden transitoria dirigida a quienes, al menos en principio, aparezcan como posibles responsables, sin perjuicio que ésta posteriormente ejerza las acciones de repetición que estime contra quienes considere deben asumir la obligación.

4.1.6. Se evidencia que la jurisprudencia constitucional en diferentes situaciones ha protegido a los trabajadores cuando sus derechos fundamentales relacionados con el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, se encuentran amenazados por fallas o incertidumbres administrativas y procedimentales. Los casos que fueron brevemente reseñados, han desarrollado diversas reglas que en el fondo encuentran una misma lógica y fundamento. En todos los casos se estaba en presencia de fallas, incompetencias o incertidumbres administrativas que se convertían en obstáculos para el goce efectivo de los derechos fundamentales de los trabajadores. Se concluye que las distintas reglas jurisprudenciales se sustentan, entre otros, en los principios de eficiencia, solidaridad y prevalencia del derecho sustancial que constituyen elementos básicos del sistema de seguridad social. No puede ser trasladado al trabajador – siendo la parte más débil del sistema – una carga derivada de una falla o incertidumbre administrativa que le impida el disfrute de su respectiva prestación social, cuando no existe duda sobre la existencia de su derecho.

4.2. Caso Concreto. 4.2.1. Corresponde a la Sala analizar si Cajanal E.I.C.E. – en liquidación – vulneró los derechos a la seguridad social y mínimo vital de la accionante al negar el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, argumentando que no se demostró que los pagos de aportes se hayan realizado a dicha entidad administrativa.

4.2.2. De conformidad con la Resolución No. UGM019631 [36] , por medio de la cual se niega el reconocimiento de la pensión de vejez, Cajanal afirma que la accionante acredita un total de 1080 semanas de cotización, es decir 20 años y 59 días. Así mismo, reconoce que para la fecha del mencionado acto administrativo, la señora Blanco de Valdés contaba con más de 88 años de edad. Finalmente se establece que el último cargo desempeñado fue como docente vinculada al departamento de Sucre. Se evidencia que la entidad accionada no sólo no controvierte los requisitos sustanciales para acceder a la prestación pensional, sino que además, los reconoce y acepta. De esta manera, se comprueba que el único motivo por el cual ha sido negado el reconocimiento de la mesada pensional es debido a que “los certificados de tiempo de servicios expedidos por el Departamento de Sucre, no indican a cual fondo o caja, se realizaron los aportes en pensión ” [37] .

4.2.3. El material probatorio del expediente indica que la Caja Nacional de Previsión E.I.C.E, hoy en liquidación, es la entidad prima facie obligada a reconocer y pagar la mesadas pensionales a favor de la accionante por su condición de docente vinculada a la Gobernación de Sucre.

4.2.4. En primer lugar, se encuentra una certificación de tiempo de servicios expedida por la mencionada Gobernación en la cual, además de certificar el tiempo laborado por la accionante, se afirma que “desde el 1º de marzo de 1967 hasta el 15 de noviembre de 1968 y del 8 de febrero de 1969 hasta el 22 de diciembre de 1982 [fechas en las cuales trabajó la accionante], los aportes para pensión fueron cotizados a la Caja Nacional de Previsión Social” [38] .

Adicionalmente, el apoderado de la accionante allega como prueba copia del “contrato celebrado entre la Caja Nacional de Previsión Social y el Departamento de Sucre sobre el Establecimiento de los Servicios Médico – Asistenciales y el reconocimiento y pago de prestaciones económicas por parte de dicha Institución para los trabajadores de ese Departamento”, celebrado el 10 de junio de 1967 [39] .

En la cláusula segunda del mencionado negocio jurídico, se estipulan las obligaciones a cargo de Cajanal en la cual de forma expresa se establece que ésta “se obliga para con el Departamento a reconocer, liquidar y pagar a favor de todos los trabajadores que estén al servicio de éste desde el 1º de marzo de 1967, todas las prestaciones sociales, económicas y médico asistenciales de que gozan los servidores nacionales afiliados a la Caja Nacional de Previsión, con las modalidades que en este contrato se estipulen a saber: Prestaciones económicas, (…) (h) pensión de jubilación (…)” [40] .

Así mismo, se encuentra copia de la constancia expedida por la oficina asesora de recursos humanos del Departamento de Sucre en la cual se certifica la existencia del mencionado contrato y se establece que éste estuvo vigente desde el 1º de

marzo de 1967 y el 30 de noviembre de 1995.

Bajo la misma dirección, la accionante aportó copia del oficio No. OJD – 1864 del 22 de octubre de 2001, firmado por el entonces jefe de la oficina jurídica de Cajanal y dirigida al Gobernador de Sucre en la cual, además de señalar los diferentes vínculos jurídicos que han tenido dichas entidades, afirma que la entidad administrativa "comparte el análisis efectuado por la Gobernación a su cargo de la afiliación a Cajanal de los empleados del Departamento de Sucre desde el 1º de marzo de 1967 hasta el 30 de noviembre de 1995" [41] .

4.2.5. Si bien de los mencionados documentos no se puede concluir que los aportes a pensiones fueron efectivamente cancelados a Cajanal, sí indican que ésta entidad es, en principio, la encargada del reconocimiento y posterior pago de las prestaciones sociales a los empleados vinculados con el Departamento de Sucre desde el 1º de marzo de 1967 hasta el 30 de noviembre de 1995. La accionante acumuló más de 20 años de cotización, el 22 de diciembre de 1982.

La Sala no encuentra elementos probatorios que le permitan concluir que la Gobernación de Sucre no realizó dichos aportes, sin embargo, en caso en que éstos no se hubiesen realizado, Cajanal, en su condición de entidad encargada del reconocimiento de prestaciones económicas y sociales, es la obligada a solicitar los mencionados pagos al empleador, como lo ha establecido de manera reiterada la jurisprudencia constitucional. Es necesario recalcar que todos los documentos referenciados fueron señalados y aportados dentro del escrito de la demanda de tutela y no fueron negados ni refutados por parte de la entidad accionada. De igual manera, el mencionado contrato también fue puesto de presente a Cajanal en el recurso de reposición contra la resolución que negó el reconocimiento de la pensión, más sin embargo, tampoco existió pronunciamiento alguno en relación con este hecho.

4.2.6. Siendo Cajanal la parte fuerte de la relación, podría, al menos, refutar o negar que el pago se haya realizado a ésta, analizando sus datos internos en relación con posibles aportes a favor de la aquí accionante. No resulta desproporcionado exigir que quien cuenta con los medios idóneos y necesarios y a quien por ello le cuesta menos acceder a la información, revise la que posee dentro de sus sistemas para negar o comprobar que los aportes de la Gobernación de Sucre se hubiesen depositado en la entidad administrativa. Se encuentra demostrado que Cajanal se limitó a señalar la ausencia de prueba de a cuál Caja o Fondo fueron realizados los aportes, lo cual implica un accionar contrario a la diligencia debida, más aun, cuando se está en presencia de una persona de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional ha establecido de forma reiterada que "las autoridades deben obrar frente a las personas de la tercera edad que merecen especial protección, dadas sus condiciones de debilidad manifiesta, de manera especialmente diligente, interpretando el alcance de sus propias funciones con un criterio eminentemente protectivo , de tal forma que se materialice la intención del constituyente y se busque garantizar el goce de sus derechos constitucionales fundamentales" [42] .

4.2.7. Así mismo, constituye una falla administrativa que la entidad accionada no tuviera en cuenta el contrato celebrado con el Departamento de Sucre, en el cual de forma expresa se encuentra establecida la obligación del reconocimiento y pago de la pensión de jubilación. No podría la entidad desconocer el mencionado contrato, o siquiera dejar de realizar algún pronunciamiento sobre el mismo, si es que considera que de él no se es posible deducir ninguna obligación, más aún cuando la propia accionante hizo referencia a éste en el recurso de reposición. Como se reiteró, las fallas o incertidumbres administrativas no pueden ser trasladas al ciudadano. La Corte ha sido enfática en señalar que "los titulares de derechos prestacionales, quienes a través del derecho de petición solicitan el reconocimiento de sus pensiones, no pueden ser víctimas de la desorganización administrativa, por falta de coordinación entre las diferentes entidades que participan en el proceso de reconocimiento de dichas prestaciones" [43] .

4.2.8. Es posible concluir que el acceso a la pensión de jubilación de la accionante está siendo negado como consecuencia de incertidumbres administrativas y no por circunstancias sustanciales en relación con el derecho

pensional. Cajanal E.I.C.E. reconoce que la señora Blanco de Valdés cuenta con 1080 semanas (20 años y 59 días) de cotizaciones y en la actualidad tiene 89 años de edad, por lo que se evidencia que los requisitos sustanciales no han sido un asunto siquiera discutido por la entidad administrativa. Así mismo, se evidencia que en el caso particular el derecho a la seguridad social está dirigido a proteger y garantizar la dignidad humana de la accionante. .

4.2.9. De otro lado, la Sala encuentra que en el escrito de contestación a la acción de tutela, Cajanal – en liquidación – alega no ser la entidad responsable ya que a su juicio quien debe responder por el pago de la pensión es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones de la Protección Social – UGPP-. La entidad accionada sustenta su posición señalando que ésta sólo tuvo competencia para resolver las solicitudes de reconocimiento pensional hasta el 8 de noviembre de 2011, en virtud de lo establecido en el Decreto 4269 de 2011. Sin embargo, al vincular a la UGPP al presente proceso, ésta se opuso a ser la responsable del trámite y posterior, reconocimiento de la pensión de la accionante. La Sala debe reiterar que las controversias entre entidades entorno a cual es la obligada para el reconocimiento y pago de la pensión, no puede ser trasladada al solicitante.

4.2.10. Para resolver el presente debate, resulta indispensable citar el artículo 1º del mencionado Decreto, el cual establece: “Artículo 1°.

Distribución de competencias . La ejecución de los procesos misionales de carácter pensional y demás actividades afines que se indican a continuación, será ejercida por la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal EICE en Liquidación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, en los siguientes términos:

1. Atención de solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas. Estarán a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, las solicitudes de reconocimientos de derechos pensionales y prestaciones económicas, radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011.

A cargo de la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal EICE en Liquidación estarán las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011”.

La citada norma claramente señala que la UGPP sólo estará a cargo de las solicitudes de reconocimiento pensionales que sean radicadas con posterioridad al 8 de noviembre de 2011, todas aquellas que sean radicadas con anterioridad a dicha fecha le corresponderá tramitarlas y decidirlas a Cajanal E.I.C.E. – en liquidación –. Se encuentra probado en el expediente que el derecho de petición solicitando el reconocimiento de la pensión de vejez a favor de la accionante, fue radicado ante la entidad accionada el 2 de octubre de 2010. Se evidencia que la radicación de la solicitud fue anterior a la fecha señalada en el artículo 1º del Decreto 4269 de 2011, lo que permite concluir que Cajanal E.I.C.E. – en liquidación – es la entidad administrativa que tiene la obligación de reconocer la pensión de jubilación a favor de la accionante. Por los motivos anteriores, la Sala ordenará a la Caja Nacional de Previsión E.I.C.E., en liquidación, que en el término máximo de un mes a partir de la notificación de la presente providencia, inicie y agote todos los trámites y gestiones encaminadas a reconocer la pensión de jubilación a favor de la señora Sixta Ofelia Blanco de Valdés.

4.2.11. Sin embargo, es indispensable hacer alusión al Artículo 64 del Decreto 4107 de 2011, en el cual se establece que “ Cajanal EICE en liquidación continuará realizando las actividades de que trata el artículo 3° del Decreto 2196 de 2009 hasta tanto estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP , a más tardar el 1° de diciembre de 2012 (…)”.

En virtud de la norma en comento, la Sala ordenará que en caso en que el reconocimiento de la pensión de vejez a favor de la accionante no se realice con anterioridad al 1º de diciembre de 2012, será la UGPP quien deberá en el término máximo de un mes a partir de la mencionada fecha, o de la notificación de la presente providencia si se llegara a realizar

con posterioridad a ésta, quien deberá iniciar y agotar todos los trámites y gestiones para el reconocimiento de la pensión de jubilación a favor de la accionante.

5. Razón de la decisión 5.1. Síntesis del caso. 5.1.1. La Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. – en liquidación – vulneró los derechos de la accionante a la seguridad social y al mínimo vital toda vez que, a pesar de reconocer que contaban con 1080 semanas de cotización (20 años y 59 días) y 88 años de edad al momento de la solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación, ésta fue negada alegando la ausencia de prueba frente a cual Fondo o Caja de pensión se habían realizado los aportes. Cajanal trasladó a la solicitante fallas e incertidumbres administrativas que, siendo la parte débil y más vulnerable, no debía asumir.

5.2. Regla de decisión. 5.1.2. Se vulneran los derechos a la seguridad social y mínimo vital de una persona de especial protección constitucional, cuando a pesar de cumplir con los requisitos para acceder a determinada prestación social, las entidades administradores del régimen niegan su reconocimiento como consecuencia de fallas o incertidumbres administrativas. En estos casos el juez de tutela debe imponer la carga de cumplimiento de la prestación a aquella entidad, que prima facie, tenga la obligación de asumirla –sin perjuicio de que ello sea discutido entre las entidades ante las autoridades correspondientes-.

III. DECISIÓN. En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE:

PRIMERO.- TUTELAR los derechos a la seguridad social y mínimo vital de la señora Sixta Ofelia Blanco de Valdés y REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Treinta (30) Civil del Circuito de Bogotá y el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil- el 16 y 30 de mayo de 2012 respectivamente, las cuales declararon, en primera y segunda instancia, la improcedencia de la presente acción constitucional.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones No. UGM019631 y UGM 031058 del 07 de diciembre de 2012 y del 02 de febrero de 2012, respectivamente, proferidas por la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. – en liquidación – y ORDENAR a dicha a entidad para que en el plazo máximo de un (1) mes a partir de la notificación de la presente providencia, inicie y agote todos los trámites y gestiones encaminadas a reconocer la pensión de jubilación de la señora Sixta Ofelia Blanco de Valdés, a incluirla en nómina y a cancelar las mesadas de conformidad con su causación y la normatividad aplicable. En caso en que el reconocimiento de la pensión de vejez a favor de la señora Sixta Ofelia Blanco de Valdés no se realice con anterioridad al 1º de diciembre de 2012, ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, que en el término máximo de un (1) mes a partir de la mencionada fecha o de la notificación de la presente providencia si se llegara a realizar con posterioridad al 1º de diciembre de 2012, inicie y agote todos los trámites y gestiones encaminadas a reconocer la pensión de jubilación de la señora Sixta Ofelia Blanco de Valdés a incluirla en nómina y a cancelar las mesadas de conformidad con su causación y la normatividad aplicable.

TERCERO.- LIBRAR, por Secretaría General, la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado LUÍS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado GABRIEL E. MENDOZA MARTELO Magistrado Ausente con permiso MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria Genera l [1] Acción de tutela presentada el 8 de mayo de 2012. Folios 77 a 93 del Cuaderno No. 1.

[2] De conformidad con la copia de la historia clínica que reposa en el expediente, la accionante nació el 4 de mayo de 1923. [3] Copia derecho de petición. Oficios 7 al 9 del cuaderno No. 1.

[4] Copia de los mencionados oficios en folios 10 a 13 del Cuaderno No. 1. [5] Folios 14 a 15 del Cuaderno No. 1. [6] Folio 17 del Cuaderno No. 1.

[7] Folios 33 y 34 del Cuaderno No. 1. [8] Copia del contrato se encuentra en los folios 26 a 37 del cuaderno No.1. [9] Copia derecho de petición. Fls 41 a 45 del cuaderno No. 1.

[10] Copia de Certificación. Fl. 54 del cuaderno No. 1. [11] Copia Resolución UGM 031058. Fls 69 a 71 del cuaderno No. 1. [12] Copia de la Resolución UGM 029994. Fls. 73 a 76 del cuaderno No. 1.

[13] La Dra. Rosa Elvira Reyes Medina, en su calidad de apoderada general de la entidad accionada, dio respuesta a la demanda de tutela. [14] Sentencia de primera instancia. Folios 99 a 102 del cuaderno No.1.

[15] Copia del escrito de impugnación. Fls. 127 a 134 del cuaderno No. 1. [16] Sentencia de Segunda Instancia. Folio 3 a 6 del cuaderno No.2.

[17] Mediante Auto del veinticinco (25) de octubre de dos mil doce (2012), se ordenó vincular al presente proceso a La Nación – Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal de la Protección Social .

En consecuencia se ordenó oficiar a dicha entidad para que en el término de dos (2) días contados a partir de la notificación de la mencionada providencia, se pronunciara sobre los hechos que dieron lugar a la interposición la acción de tutela, presentara los argumentos que considerara pertinentes y aportara las pruebas del caso.

[18] En Auto del 23 de agosto de 2012 de la Sala de Selección de tutela No 8 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de la providencia en cuestión y se procedió a su reparto.

[19] Dr. Fredy Alexander Vega Pastrana. [20] El poder al apoderado judicial fue otorgado por el señor José Germán Valdés Blanco – hijo de la accionante – a quien a su vez le fue otorgado un poder general mediante escritura pública por parte de la señora Sixta Ofelia Blanco de Valdés. Folio 21 del cuaderno No.1. El artículo 10º del Decreto 2591, establece que la acción de tutela podrá ser ejercida de forma directa o a través de representante.

[21] De conformidad con el Artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, “La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley”.

[22] Sentencia T – 700 de 2012. [23] La Corte en la sentencia C – 218 de 2012 señaló que “ la pensión de gracia tuvo por objeto eliminar las desigualdades prestacionales que sufrían los maestros del orden territorial en razón de la descentralización administrativa que rigió durante parte del siglo XX en el territorio Nacional”.

[24] Sentencia C – 195 de 1999. [25] Sentencia T – 218 de 2012 [26] Sentencia T – 073 de 2011. [27] Consejo de Estado. Sentencia proferida el veintitrés (23) de abril de dos mil nueve (2009) por la Subsección “A”, Sección Segunda. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Número de radicación: 25000-23-25-000-2005-08503-01(1848-08), señaló:

“(…) es evidente que las normas que gobiernan la pensión gracia contemplan una excepción a la prohibición establecida en la Constitución Política de recibir dos asignaciones del tesoro público, pues permiten percibir dos pensiones a la vez, la gracia y la ordinaria, e incluso, otorgan la posibilidad de que los beneficiarios puedan seguir devengando un salario en razón a los servicios docentes, mientras continúen laborando hasta la edad de retiro forzoso”.

[28] Sentencia T – 073 de 2011. [29] se ha establecido de forma reiterada que para acceder a la pensión de gracia se requiere haber estado vinculado como maestro en el orden territorial con anterioridad al 1º de enero de 1981, haber prestado sus servicios durante al menos 20 años, tener más de 50 años y cumplir con los requisitos establecidos en el artículo el artículo 4º de la ley 114 de 1913.

[30] Sentencia T-129 de 2007. [31] La sentencia T-362 de 2011, estableció: “La jurisprudencia de la Corte ha señalado que los conflictos entre los empleadores morosos y las entidades encargadas de prestar el servicio de seguridad social, no pueden de ninguna manera afectar el derecho del trabajador que aspire al reconocimiento de su pensión, en cuanto dicho trabajador constituye la parte más débil de la relación tripartita”.

[32] Sentencia C-177 de 1998. [33] Sentencia T-362 de 2011. [34] Sentencia T – 691 de 2006. [35] Sentencia T – 634 de 2008. [36] Folios 33 a 34 del cuaderno No. 1.

[37] Folio 34. Copia de Resolución No. UGM 019631 del 7 de diciembre de 2011 proferida por Cajanal EICE En liquidación. [38] Copia de Certificado de Tiempo de Servicio proferida por la Gobernación de Sucre – Secretaría de Educación-. Folio 54 del cuaderno No. 1.

[39] Copia del Contrato. Folios 26 a 37 del cuaderno No. 1. [40] Folio 27 del Cuaderno No. 1. [41] Copia del oficio firmado por el Dr. Fernando Ternera Silva. Jefe de la Oficina Jurídica de Cajanal E.P.S.

[42] Sentencia T – 634 de 2008. [43] Sentencia T – 129 de 2007.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 8 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.